

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Periodical Part

Dansk økonomi / Det Økonomiske Råd ; 2018

Provided in Cooperation with:

Danish Economic Councils, Copenhagen

Reference: Dansk økonomi / Det Økonomiske Råd ; 2018 (2018).

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/2983>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

De Økonomiske Råd[®]
Formandskabet

DANSK ØKONOMI EFTERÅR 2018

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

**KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE
FINANSER**

SKAT OG ARBEJDSUDBUD

**UFAGLÆRTES TILKNYTNING
TIL ARBEJDSMARKEDET**



**RAPPORT FRA
FORMANDSKABET**

Det Økonomiske Råd

Det Økonomiske Råd blev oprettet i 1962 og har til opgave "at følge landets økonomiske udvikling og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver samt at bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser". Rådet ledes af et formandskab og består herudover af indtil 22 medlemmer. Loven om De Økonomiske Råd er senest revideret i forbindelse med vedtagelse af lov nr. 1751 den 27. december 2016.

Formandskabet

Professor Michael Svarer (formand), Aarhus Universitet, professor Lars Gårn Hansen, Københavns Universitet, professor Carl-Johan Dalgaard, Københavns Universitet og Forskningsdirektør Torben Tranæs, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Rådets øvrige medlemmer

Økonomi- og Indenrigsministeriet: Departementschef Sophus Garfiel, *Finansministeriet:* Departementschef Martin Præstegaard, *Kommunale organisationer:* Adm. direktør Kristian Wendelboe, *Danmarks Nationalbank:* Nationalbankdirektør Per Callesen, *Dansk Arbejdsgiverforening:* Adm. direktør Jacob Holbraad, *Dansk Byggeri:* Adm. direktør Lars Storr-Hansen, *Landsorganisationen i Danmark:* Formand Lizette Risgaard, formand Claus Jensen og formand Per Christensen, *Akademikerne:* Formand Lars Qvistgaard, *DI:* Adm. direktør Karsten Dybvad, *SMVdanmark:* Formand Niels Techen, *Landbrug og Fødevarer:* Formand Martin Merrild, *Dansk Erhverv:* Adm. direktør Brian Mikkelsen, *Forbrugerrådet Tænk:* Formand Anja Philip, *CEPOS:* Vicedirektør Mads Lundby Hansen, *Finans Danmark:* Adm. direktør Ulrik Nødgaard, *FTF:* Formand Bente Sorgenfrey, *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd:* Formand, professor Per Kongshøj Madsen samt *særligt sagkyndige:* Professor Helena Skyt Nielsen, professor Torben M. Andersen og professor Mette Ejrnæs.

Sekretariatet

Direktør John Smidt, *vicedirektør* Jesper Gregers Linaa, *kontorchef* Morten Holm og Thomas Bue Bjørner, *administrationschef* Per Ulstrup Johansen, *chefkonsulenter* Brian Krogh Graversen, David Tønners, Dorte Grinderslev, Hans Bækgaard, Marie Møller Kjeldsen, Mickey Petersen, Morten Raun Mørkbak, Nicolai Kaarsen, Poul Schou, *specialkonsulenter* Anne Kristine Høj, Sofie Manja Eger Nielsen, Ulrik Richard Beck, *fuldmægtige* Amanda Bak Larsen, Amra Rizvanovic, Louis Birk Stewart, Rasmus Rold Sørensen, *kontorfuldmægtige* Annemarie Madsen, Karin Ryder samt *studertermedhjælpere* Helene Rode Melbye, Jakob Langager Christensen, Manpreet Singh, Nikolaj Lodberg Andersen, Soheil Kharabi, Victor Wexø.

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

DANSK ØKONOMI EFTERÅR 2018

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

**KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE
FINANSER**

SKAT OG ARBEJDSUDBUD

**UFAGLÆRTES TILKNYTNING TIL
ARBEJDSMARKEDET**

**RAPPORT FRA
FORMANDSKABET**

Dansk Økonomi, efterår 2018

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke

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

Publikationen kan bestilles hos:
Rosendahls - København
Vandtårnsvej 83 A
2860 Søborg
Tlf.: 43 63 23 00
Fax: 43 63 23 29
E-mail: post@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

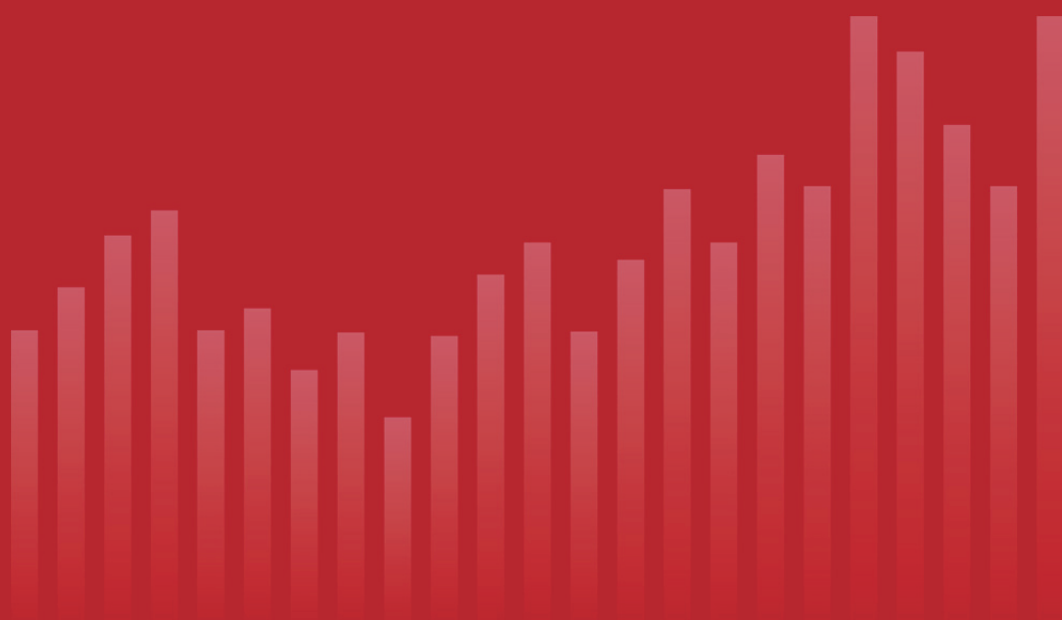
Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:
De Økonomiske Råds Sekretariat
Emil Møllers Gade 41
8700 Horsens
Tlf.: 51 51 28 00
E-mail: dors@dors.dk
Hjemmeside: www.dors.dk
Twitter: [@DORsSekretariat](https://twitter.com/DORsSekretariat)

Tryk: Rosendahls
Pris: 175 kr. inkl. moms
Oplag: 900
ISBN: 978-87-89027-93-7
ISSN: 0419-9480

Publikationen kan elektronisk hentes på
De Økonomiske Råds hjemmeside: www.dors.dk

INDHOLD

	SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER	1
KAPITEL I	KONJUNKTUR OG OFFENTLIG FINANSER	15
	I.1 Indledning	17
	I.2 Dansk Økonomi frem til 2025	21
	I.3 International økonomi og finansielle forhold	48
	I.4 Offentlige finanser frem mod 2025	66
	I.5 Aktuel økonomisk politik	78
KAPITEL II	SKAT OG ARBEJDSUDBUD	89
	II.1 Indledning	91
	II.2 Centrale begreber og skatters virkninger	93
	II.3 Beskatningen af lønindkomst i Danmark	104
	II.4 Empiriske undersøgelser	115
	II.5 Ny empirisk analyse af arbejdsudbudsreaktioner	126
	II.6 Effekter af skatteændringer	134
	II.7 Opsummering	151
	Litteratur	157
KAPITEL III	UFAGLÆRTES TILKNYTNING TIL ARBEJDSMARKEDET	163
	III.1 Indledning	165
	III.2 Efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft	169
	III.3 Ufaglærtes karakteristika	185
	III.4 Uddannelse til ufaglærte	205
	III.5 Sammenfatning	216
	Litteratur	220
	SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET MILJØØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER	225
	ENGLISH SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	275



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Der er udsigt til fortsat fremgang i beskæftigelsen, og presset på arbejdsmarkedet er stigende. Den planlagte relativt stramme finanspolitik vurderes at være passende, men hvis manglen på arbejdskraft øges væsentligt, vil der blive behov for at stramme finanspolitikken yderligere eller på anden måde mindske presset i økonomien.

I rapporten præsenteres en ny undersøgelse af, hvordan ændringer i skatten påvirker arbejdsudbuddet. Analysen, der bygger på data fra 1997-2015, når frem til effekter i nogenlunde samme størrelsesorden, som dem, der anvendes af de økonomiske ministerier i deres vurderinger af effekten af ændrede skatter. De fundne effekter er forbundet med betydelig usikkerhed.

Rapporten indeholder også en analyse af ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet. Gruppen af ufaglærte med dansk baggrund er mindre i dag end ved årtusindeskiftet, og analysen viser, at der i samme periode er sket en ændring i sammensætningen af gruppen, så den i højere grad består personer med karakteristika, der er forbundet med svag tilknytning til arbejdsmarkedet.

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

De Økonomiske Råds formandskabs efterårsrapport indeholder tre kapitler:

- Konjunktur og offentlige finanser
- Skat og arbejdsudbud
- Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Rapporten er udarbejdet til mødet i Det Økonomiske Råd den 4. december 2018. Vurderinger og anbefalinger er alene formandskabets.

I forhold til diskussionsoplægget, der blev diskuteret på rådsmødet, er der foretaget korrekturrettelser og mindre justeringer af teksten. Dog er der i kapitel II visse steder foretaget større tekstmæssige ændringer, herunder i dele af beskrivelsen af effekten af skatteændringer i afsnit II.6 og i underafsnittet "Konsekvenser for regneprincipperne" i afsnit II.7. Derudover er der i kapitel II sket en genberegning af selvfinansieringsgraderne. Dette skyldes adgangen til en opdateret version af Lovmodellen og dens datagrundlag.

Genberegningerne har kun haft helt marginale effekter på beregningerne, og de tekstmæssige rettelser har alene haft til formål at præcisere af indholdet i diskussionsoplægget. Ændringerne har således ikke ændret på konklusionerne. I denne endelige udgave af rapporten er rådsmedlemmernes skriftlige kommentarer til diskussionsoplægget endvidere tilføjet.

I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater findes på De Økonomiske Råds hjemmeside, hvor der også er adgang til data bag figurene i rapporten.

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Hovedscenariet er
højkonjunktur og en
"blød landing", ...

Dansk økonomi har oplevet høj vækst over 2 pct. de seneste tre år, og der ventes vækstrater på omkring 2 pct. de kommende år. For indeværende år ventes en lidt lavere vækst på ca. 1¼ pct. som følge af midlertidige forhold. Beskæftigelsen er steget markant, og beskæftigelsen vurderes i 2018 at overstige det strukturelle niveau med

omkring 30.000 personer, jf. tabel A. Relativ høj vækst i efterspørgslen de kommende år indebærer et øget pres på økonomiens ressourcer. Der er imidlertid udsigt til en fortsat stigning i arbejdsstyrken frem mod 2025, hvilket bidrager til at tage presset af arbejdsmarkedet. Det er derfor forventningen, at de kommende års relativt høje vækst vil ende med en såkaldt "blød landing".

**... men der er risici
begge veje**

Der er imidlertid risici begge veje i forhold til dette forløb. På den ene side er der risiko for, at manglen på arbejdskraft øges, og at dette, i fravær af modgående tiltag i den økonomiske politik, fører økonomien ind i en decideret overophedning. På den anden side er der også risiko for, at væksten vil blive mærkbart trukket ned. Trods udsigt til en aftale omkring Storbritanniens udtrædelse af EU (brexit) er der fortsat stor usikkerhed om konsekvenserne heraf, og væksten kan også blive påvirket negativt af en optrapning af handelskonflikten mellem USA og Kina.

TABEL A HOVEDTAL I PROGNOSEN

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	2,3	1,3	2,4	2,1	1,7
Beskæftigelsesgap (1.000 pers.)	2	30	33	33	0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	46	48	31	15	7
Inflation (pct.)	1,2	0,8	1,8	1,9	2,0
Timeløn (pct.)	2,1	2,4	2,9	3,2	3,2
Offentlig saldo (pct. af BNP)	1,2	-0,3	0,0	-0,1	0,1
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,5	-0,5	-0,2	-0,2	0,1
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,6	2,4	2,3	2,1	1,7

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige vækst i årene 2021 til 2025. For beskæftigelsesgap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo viser sidste søjle dog niveauet i 2025.

Anm.: Beskæftigelsesgap angiver, hvor meget beskæftigelsen er over det skønnede strukturelle niveau. Den strukturelle saldo er beregnet efter budgetlovens metode.

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

**Finanspolitikken
bør være stram**

Udsigten til høj vækst i efterspørgslen taler for, at den økonomiske politik samlet set bør dæmpe den økonomiske aktivitet. Den planlagte finanspolitik skønnes at indebære en stramning i 2019 og at være omtrent neutral for væksten i 2020. For næste år vurderes det, at den planlagte, moderate stramning af finanspolitikken er passende.

**Risiko for
overophedning**

Hvis efterspørgslen udvikler sig hurtigere end ventet, eller hvis forudsætningerne på udbudssiden viser sig at være for optimistiske, så

øges risikoen for en hård landing. En moderat forøgelse af løn- og prisstigningerne i forhold til det forventede vil mindske behovet for med økonomisk politiske tiltag at reducere manglen på arbejdskraft. Det er dog alligevel relevant at overveje tiltag, der kan iværksættes med kort varsel, og som kan modvirke risikoen for overophedning eller afbøde mulige omkostninger ved en hård landing.

Finanspolitisk stramning er oplagt ved udsigt til overophedning

Den mest oplagte mulighed for at reducere risikoen for en overophedning er en finanspolitisk stramning. En traditionel finanspolitisk stramning kan ske ved at reducere væksten i det offentlige forbrug eller ved at udskyde andre udgiftskrævende initiativer, herunder igangsættelsen af nye offentlige investeringer, eller den kan ske ved at øge skatter eller afgifter, f.eks. som led i en skattereform, der er overfinansieret på kort sigt. På skattesiden kunne indfasningen af eksempelvis jobfradraget og udvidelsen af beskæftigelsesfradraget i *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* fra februar udskydes for at mindske efterspørgselsvæksten. På energi- og klimaområdet kunne stigende CO₂-afgifter bidrage til en omkostningseffektiv opfyldelse af det langsigtede klimamål, samtidig med at de ville kunne bidrage til at dæmpe efterspørgslen i økonomien på kort sigt. En anden, konkret mulighed kunne være at fjerne eller begrænse BoligJobordningen. I dag bidrager ordningen til at øge arbejdskraftmanglen i byggebranchen, og den har ikke oplagte positive struktureffekter, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2015*.

Finansiel regulering kan modvirke risiko for overophedning og mindske omkostningerne ved en hård landing

Erfaringer fra tidligere højkonjunkturer, herunder ikke mindst den seneste i midten af 00'erne, har vist, at boligmarkedet i kombination med svag finansiel regulering kan forstærke og måske være arnested for opbygning af ubalancer. En tilpas stram regulering af den finansielle sektor kan dermed bidrage til at begrænse risikoen for, at en højkonjunktur udvikler sig uheldigt. Derudover kan en stram regulering medvirke til at afbøde de omkostninger, der er forbundet med en hård landing. Den finansielle regulering er allerede strammet siden krisen, og Det Systemiske Risikoråd har signaleret, at en yderligere forøgelse af den kontracykliske kapitalbuffer kan komme på tale.

Udbudsreformer kan have både et strukturelt og et konjunkturelt sigte

Finanspolitiske stramninger og stram finansiel regulering virker ved at dæmpe efterspørgslen. Presset på arbejdsmarkedet kan imidlertid også adresseres mere direkte gennem tiltag, der øger det effektive arbejdsudbud. Der bør i den forbindelse skelnes mellem tiltag, der kan øge størrelsen på den strukturelle arbejdsstyrke, og tiltag, der kan bidrage til at styrke arbejdsmarkedets tilpasningsevne. Konjunkturafhængige dagpenge og bedre rammevilkår for udenlandsk arbejdskraft er eksempler på reformer, der kan styrke arbejdsmarke-

dets tilpasningsevne. Eksempler på reformer, der kan øge arbejdsstyrken permanent, er reduktion af ydelser og ydelsesperioder eller en forøgelse af tilbagetrækningsalderen.

Timing af udbudsreformer kan være god, men det er i praksis svært

Grundlæggende reformer af dagpenge- og kontanthjælpssystemet og ændringer i pensionssystemet bør ikke være motiveret af en konjunkturbetinget mangel på arbejdskraft. Sådanne reformer bør være baseret på strukturelle overvejelser, herunder hensynet til de offentlige finanser, behovet for social forsikring og afvejningen mellem indkomstfordeling og effektivitet. Ideelt kan timingen af sådanne reformer bidrage positivt til at tage presset af arbejdsmarkedet i en højkonjunktur, men i praksis kan det være vanskeligt. En anden udfordring er, at en permanent forøgelse af den strukturelle arbejdsstyrke kun midlertidigt vil bidrage til at modvirke mangel på arbejdskraft. En større arbejdsstyrke vil ganske vist øge kapacitetsgrænsen i dansk økonomi, men det vil kun udskyde det tidspunkt, hvor mangel på arbejdskraft sætter sig i højere løn- og prisstigninger.

Energiaftale og nyt mål om klimaneutralitet i 2050

I juni indgik alle Folketingets partier en energiaftale, der skal dække perioden frem til 2024. I forbindelse hermed har Folketingets partier fremsat en ambition om, at Danmark skal være klimaneutral senest i 2050. Det mest omkostningseffektive instrument til at mindske udledningen af drivhusgasser er en gradvist stigende afgift på alle drivhusgasser. Det vil derfor være ønskeligt med et klart signal om, at der frem mod 2050 vil blive indført stigende afgifter på alle udledninger af drivhusgasser fra Danmark.

Klimaudspil med for meget fokus på biler og for lidt på landbrug

Regeringen fremlagde i oktober et klima- og luftudspil, *Sammen om en grønnere fremtid*, som blandt andet skal anviser vejen til at opfylde aftalen med EU om reduktion af drivhusgasudledningen fra den ikke-kvoteomfattede del af økonomien i perioden 2021-30. Der er i dag ikke nogen direkte regulering af landbrugets udledning af drivhusgasser – og det lægges der kun i meget begrænset omfang op til i udspillet. Derimod er der i dag betydelige afgifter på brændstof og biler. Analyserne i *Økonomi og miljø 2018* peger på, at der er samfundsøkonomisk set billige reduktioner i landbruget, mens det vil være samfundsøkonomisk dyrere at opnå yderligere reduktioner fra personbiler. I udspillet er det valgt at prioritere en række tiltag og målsætninger vedrørende omstilling af transporten, hvilket gør målopfyldelsen samfundsøkonomisk dyrere end nødvendigt.

SKAT OG ARBEJDSUDBUD

**Beskatning af
arbejdsindkomst
forvrider
økonomiske
beslutninger**

Indtægterne fra beskatningen af arbejdsindkomst udgør en væsentlig del af finansieringen af de offentlige udgifter og bidrager til at omfordele indkomst mellem borgerne. Beskatningen reducerer imidlertid den privatøkonomiske gevinst ved at øge arbejdsindkomsten. Dermed svækkes den enkeltes tilskyndelse til at forøge arbejdstiden, tage et bijob, lede efter en bedre lønnet stilling og til at øge produktiviteten gennem uddannelse eller øget flid.

**Kun få
undersøgelser af
arbejdsudbuds-
effekter i Danmark**

Der er de senere år gennemført en række undersøgelser af, hvordan beskatning påvirker skatteydernes adfærd i forskellige dimensioner. Når det kommer til effekterne af ændringer i arbejdsindkomstskatter på de beskæftigedes valg af arbejdstid, er der imidlertid kun ganske få undersøgelser for Danmark. De få, der findes, baserer sig desuden på den observerede adfærd adskillige år tilbage. Beskatningen af arbejdsindkomst er blevet ændret betydeligt i løbet af de seneste årtier, og det er derfor ikke oplagt, at de tidligere undersøgelser giver et retvisende billede af arbejdsudbudsreaktionerne på beskatning i dag.

**Kapitlet præsenterer
resultater fra ny
undersøgelse**

I dette kapitel præsenteres resultaterne fra en ny undersøgelse af konsekvenserne af ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen på valget af arbejdstid. Undersøgelsen er udarbejdet i samarbejde med VIVE – Det nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd og baserer sig på data fra Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) for perioden 1997-2015. I undersøgelsen identificeres arbejdsudbudseffekterne blandt andet ud fra de skattereformer, der har fundet sted i denne periode.

**Et bidrag til debatten
om regneprincipper**

Arbejdet i dette kapitel skal ses i lyset af den aktuelle debat om regneprincipperne for effekterne af den økonomiske politik og i dette tilfælde helt konkret hvilken effekt på arbejdsudbuddet, man må påregne af ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen.

**Timeelasticiteten
estimeres til 0,10**

I undersøgelsen estimeres en arbejdsudbudselasticitet for mænd og kvinder set under ét på 0,10. Det betyder, at en skattenedsættelse, der udløser en stigning i den reale timeløn efter skat med 1 pct., forventeligt vil løfte arbejdstiden med 0,10 pct. For en person, der i udgangspunktet arbejder 37 timer om ugen, svarer dette til, at vedkommende forøger sin ugentlige arbejdstid med 22 minutter ved en stigning i reallønnen efter skat på 10 pct. (omtrentligt svarende til en reduktion af topskattesatsen med 5 pct.point for en topskatteyder). Det skal opfattes som en gennemsnitlig effekt, der dækker over, at

nogle vil forøge deres arbejdstid relativt meget, mens andre slet ikke vil ændre på deres arbejdstid eller ligefrem reducere den.

Kvinder reagerer kraftigere end mænd på ændringer i marginals-katten

Bag den gennemsnitlige elasticitet på 0,10 ligger en forskel på kvinder og mænds reaktion, jf. tabel B. Foretages analysen alene på baggrund af data for mænd, findes en elasticitet på 0,02, som ud fra en rent statistisk betragtning ikke kan udelukkes at være nul. For kvinder findes en større elasticitet på 0,16, som er signifikant forskellig fra nul statistisk set. At kvinder reagerer kraftigere på skatteændringer, end mænd gør, er et resultat, der genfindes i såvel dansk som international litteratur.

TABEL B ANALYSENS HOVEDRESULTATER

	Elasticitet mht. marginals-kat	Konfidens-interval
Kvinder og mænd, samlet	0,10*	0,01 - 0,18
- kvinder	0,16*	0,03 - 0,29
- mænd	0,02	-0,10 - 0,13

Anm.: Elasticitet mht. marginals-kat angiver den procentvise ændring i arbejdstiden ved en reduktion i marginals-katten, der bevirker at $(1 - \text{marginals-katten})$ forøges med en procent. Tabellen viser elasticiteter opgjort med udgangspunkt i gennemsnitlige værdier for arbejdstiden. * angiver, at estimatet er signifikant på et 5-procentniveau. "Konfidensinterval" angiver grænserne i konfidensintervaller på 5 pct.-signifikansniveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Resultater overordnet i overensstemmelse med tidligere undersøgelser

Overordnet er resultaterne i tråd med tidligere analyser for Danmark. Den gennemsnitlige elasticitet på 0,10 svarer til den timeelasticitet, der estimeres i blandt andet Frederiksen mfl. (2008). At der ikke findes statistisk signifikante timeelasticiteter for mænd er også i overensstemmelse med tidligere undersøgelser.

Ingen påvisning af indkomsteffekter

En skattereduktion, der fører til en stigning i reallønnen efter skat, kan for nogle skatteydere trække i retning af at mindske arbejdsudbuddet. Det skyldes den såkaldte indkomsteffekt, der følger af, at man ved en højere realløn ikke behøver arbejde så længe for at opretholde et givet forbrug. Indkomstelasticiteten (der angiver hvor mange pct. arbejdstiden ændres, når indkomsten forøges med en pct.) estimeres imidlertid til at være meget lille i den nærværende analyse, og der findes ikke statistisk signifikante indkomsteffekter. Dette resultat

findes også i en række såvel danske som internationale undersøgelser.

Problematiske at ignorere usikkerheden

Det er i kapitlet betonet, at der er en betydelig grad af usikkerhed omkring størrelsesordenerne af adfærdsreaktionerne. Om end litteraturen tegner et nogenlunde samstemmende billede af timeelasticiteter i omegnen af 0,0 til 0,3, har selv disse umiddelbart små forskelle stor betydning for, hvordan skatteændringer påvirker eksempelvis de offentlige finanser. Det er derfor uheldigt at ignorere denne usikkerhed, når man foretager konsekvensberegninger af ændringer i skattepolitikken.

Betydelig usikkerhed knyttet til konsekvensberegninger

Det er i fremstillingen betonet, at der er en betydelig grad af usikkerhed omkring størrelsesordenerne af adfærdsreaktionerne. Om end litteraturen tegner et nogenlunde samstemmende billede af timeelasticiteter i omegnen af 0,0 til 0,3, har selv disse umiddelbart små forskelle stor betydning for, hvordan skatteændringer påvirker eksempelvis de offentlige finanser. I afsnit II.6 præsenteres simulationer af selvfinansierungsgraden ved forskellige skattereduktioner, dvs. den andel af provenutabet, der kommer tilbage til de offentlige kasser som følge af øget arbejdsudbud. Simulationsresultaterne illustrerer, at der er betydelig usikkerhed på størrelsen af selvfinansierungsgraden. Eksempelvis indebærer simulationerne, at selvfinansierungsgraden ved en forøgelse af topskattegrænsen (svarende til et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr.) med 95 pct. sandsynlighed ligger mellem -19 pct. og 89 pct. Tilsvarende ligger selvfinansierungsgraden med 50 pct. sandsynlighed mellem 17 pct. og 53 pct.

Usikkerheden bør betones fremover

Det er derfor vigtigt at tydeliggøre usikkerheden, når man foretager konsekvensberegninger af ændringer i skattepolitikken ved fremlæggelse af eksempelvis skattereformer og i svar til Folketingets udvalg. Det kan eksempelvis gøres som skitseret mere udførligt i afsnit II.6 ved at illustrere hvordan den statistiske usikkerhed påvirker de beregnede konsekvenser af ændringer i skattesystemet. En fremstilling som den illustrerede i afsnit II.6 vil tydeliggøre, hvor stor usikkerheden, der ligger bag de centrale skøn, er, og hvilke konsekvenser, afvigelser fra det centrale skøn, vil have. Det kan således bidrage til, at de politiske prioriteringer sker på et bedre oplyst grundlag.

Analysen identificerer umiddelbare adfærdseffekter

Den empiriske undersøgelse bygger på, at ændringer i skattesystemet slår igennem på skatteydernes adfærd fra år til år. Med analysens design skal de estimerede effekter fortolkes som de umiddelbare adfærdsreaktioner på ændringer i skattesystemet. Det anvendte analysedesign tillader ikke at identificere størrelsesordenen af de langsigtede virkninger. Der er på baggrund af den empiriske litteratur

betydelig usikkerhed om, hvor store disse langsigtseffekter kan påregnes at være, men litteraturen giver et vist belæg for at forvente, at den langsigtede elasticitet er større end den kortsigtede.

UFAGLÆRTES TILKNYTNING TIL ARBEJDSMARKEDET

Ufaglærte med dansk baggrund er i stigende grad langvarigt offentligt forsørgede

Det seneste par årtier har andelen, som er offentligt forsørgede, kortvarigt såvel som langvarigt, været faldende for de fleste befolkningsgrupper. For ufaglærte med dansk baggrund er andelen af langvarigt offentligt forsørgede imidlertid vokset markant siden årtusindeskiftet.

Ændringer i forsørgelsesordninger kan have bidraget til udviklingen

En mulig forklaring på dette er, at der er gennemført ændringer af forsørgelsessystemet, som har gjort det nemmere eller mere attraktivt at modtage offentlig forsørgelse. Kravene for at modtage ydelser er imidlertid generelt set ikke blevet mere lempelige, og ydelsernes størrelse er heller ikke sat op. Samtidig er visse ydelser blevet afskaffet, og reglerne for modtagelse af andre ydelser er blevet strammet – enten ved at færre kan modtage dem, eller ved at de kan modtages i kortere tid. Omvendt er der dog også kommet nye forsørgelsesordninger til, og for nogle af de eksisterende ordninger er muligheden for at modtage en ydelse blevet forbedret for visse grupper. Især pga. udbygningen af fleksjobordningen kan det ikke udelukkes, at ændringerne i forsørgelsessystemet samlet set kan have bidraget til stigningen i andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt de ufaglærte.

Uklart om beskæftigelsesmulighederne er blevet dårligere

En anden mulig forklaring på, at en større andel ufaglærte med dansk baggrund er langvarigt offentligt forsørgede, er, at beskæftigelsesmulighederne er blevet dårligere. Baseret på en gennemgang af den eksisterende forskning om virkningerne på arbejdsmarkedet af den teknologiske udvikling, den økonomiske globalisering og indvandring kan det dog ikke entydigt konkluderes, at de ufaglærte med dansk baggrund har oplevet en reduceret efterspørgsel efter deres arbejdskraft. Mindsket efterspørgsel efter arbejdskraft, der udfører visse former for rutinearbejde, har trukket i retning af at mindske efterspørgslen efter ufaglærte, og flere indvandrere på arbejdsmarkedet kan have øget konkurrencen om de relevante job. Omvendt har et betydeligt fald i antallet af ufaglærte trukket i den anden retning. For en given efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft er der således blevet færre til at konkurrere om jobbene. Derudover kan en stigende arbejdskraft efterspørgsel i servicesektoren have trukket i retning af at øge efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft.

**Ændret
sammensætning
af gruppen af
ufaglærte...**

En tredje mulig årsag til, at andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund er steget, er, at sammensætningen af gruppen af ufaglærte har ændret sig. Eksempelvis er der i dag en relativt større andel ufaglærte, hvis børn er anbragt udenfor hjemmet, en større andel er blevet idømt frihedsstraf, og en større andel har været indlagt på hospitalet. Andelen, der er vokset op med offentligt forsørgede forældre, med straffede forældre og andelen, der selv var anbragt som barn, er også steget.

**... har sandsynligvis
medvirket til øget
offentlig forsørgelse
i gruppen**

Denne udvikling tyder på, at efterhånden som flere og flere har fået en uddannelse, og gruppen af ufaglærte er blevet mindre, er ufaglærte i gennemsnit blevet mindre arbejdsmarkedsparate. Analysen i kapitlet viser, at det er sandsynligt, at ændringen i sammensætningen af gruppen af ufaglærte har medvirket til, at den stigende andel langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund. Det kan dog ikke udelukkes, at ufaglærte med givne kvalifikationer har lavere sandsynlighed for at komme i beskæftigelse i dag end tidligere. På den ene side er efterspørgslen efter arbejdskraft, der udfører rutinearbejde, faldet. På den anden er der imidlertid færre ufaglærte at konkurrere med, hvilket har trukket i den anden retning.

**Ufaglærte har lavere
beskæftigelse end
uddannede**

Ufaglærtes beskæftigelsesfrekvens er markant lavere end beskæftigelsesfrekvensen blandt uddannede. I kapitlet præsenteres resultaterne af en ny analyse, som estimerer beskæftigelseseffekten af at gennemføre en erhvervsuddannelse for unge uden en afsluttet ungdomsuddannelse.

**Estimeret
beskæftigelseseffekt
af erhvervs-
uddannelse på ca.
10 pct.point**

For de ufaglærte unge, som har en høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse, estimeres det, at en erhvervsuddannelse i gennemsnit øger beskæftigelsessandsynligheden med omkring 10 pct.point. Dette estimat kan dog være et overkantsskøn, idet der kan være faktorer, som påvirker både beskæftigelsessandsynligheden og uddannelses tilbøjeligheden, som analysen ikke tager højde for.

**Marginal effekt mere
relevant end
gennemsnitlig**

Den gennemsnitlige estimerede beskæftigelseseffekt af erhvervsuddannelse for hele gruppen af ufaglærte er højere end den estimerede effekt for ufaglærte med høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Tiltag, der øger ufaglærtes tilskyndelse til eller mulighed for at tage en erhvervsuddannelse, vil højst sandsynligt primært påvirke uddannelsesbeslutningen for de mest uddannelsesparate ufaglærte. Derfor er den estimerede beskæftigelseseffekt for ufaglærte med høj uddannelsessandsynlighed mest relevant.

Ufaglærte med lav uddannelses-sandsynlighed har lav beskæftigelse

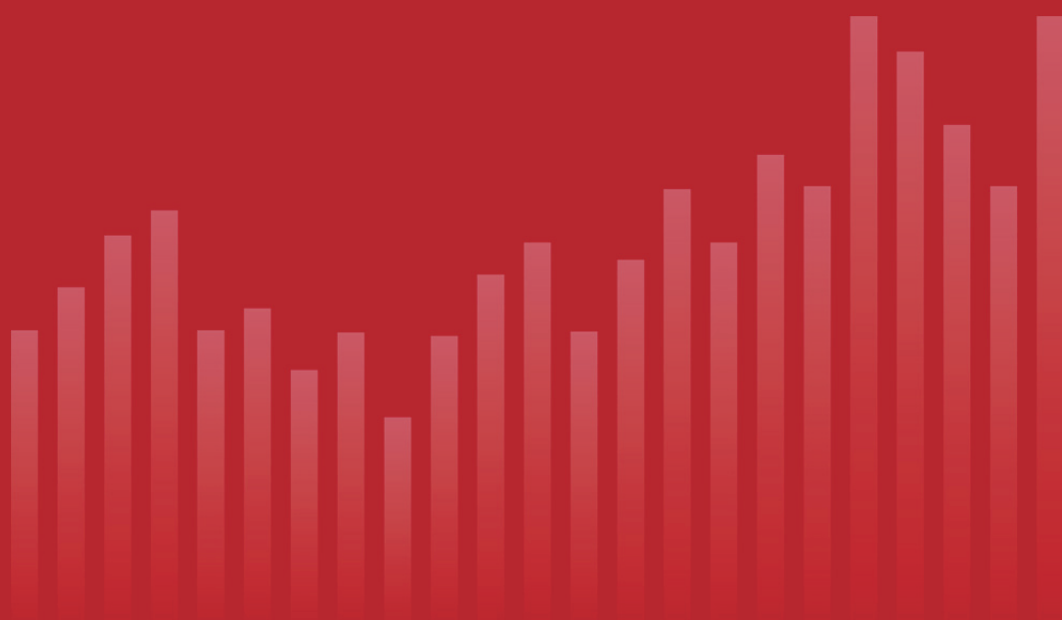
Analysen giver relativt høje estimerede beskæftigelseseffekter for ufaglærte med lav forventet sandsynlighed for at gennemføre en uddannelse. Det må imidlertid formodes, at det vil kræve en massiv indsats at uddanne denne gruppe. Derudover viser analysen, at gruppen vil have relativt lav forventet beskæftigelsesgrad, uanset om de har en erhvervsuddannelse eller ej.

Færre ufaglærte vil lede til lavere beskæftigelsesandel både blandt faglærte og ufaglærte

Analysen viser også, at den forventede beskæftigelseseffekt af at få en erhvervsuddannelse er lavere for ufaglærte med lav sandsynlighed for at få en uddannelse, end for ufaglærte med stor sandsynlighed. Det indebærer, at når flere ufaglærte får en uddannelse, vil det trække beskæftigelsesandelene ned både blandt de uddannede og blandt de tilbageværende ufaglærte. Det skyldes, at de "nyuddannede" vil have lav beskæftigelsessandsynlighed sammenlignet med andre i gruppen af uddannede, men at de har høj beskæftigelsessandsynlighed sammenlignet med gruppen af ufaglærte. Analysen understøtter således De Økonomiske Råds formandskabs og de økonomiske ministeriers eksisterende regneprincipper om ikke at regne fuldt gennemslag af et øget uddannelsesniveau.

Fokus på fastholdelse, hvis der ønskes færre ufaglærte

Der er sket en betydelig stigning i andelen af ufaglærte, der på et tidspunkt er påbegyndt en uddannelse. Blandt de 29-årige ufaglærte med dansk baggrund i 2016 havde 78 pct. på et tidspunkt påbegyndt en ungdomsuddannelse og 73 pct. havde påbegyndt en erhvervsuddannelse. Det tyder på, at de senere års politiske målsætninger om at få flere unge i gang med en uddannelse, kan have båret frugt. Der er imidlertid et betydeligt frafald på erhvervsuddannelserne, hvor kun omkring halvdelen af dem, der påbegyndte en erhvervsuddannelse i 2017, forventes at fuldføre uddannelsen, jf. Undervisningsministeriet (2018). Hvis man ønsker at mindske antallet af ufaglærte, bør fokus derfor rettes mod at fastholde de unge, der starter på en ungdomsuddannelse. Brobygningsindsatser, der gradvist gør de unge uddannelsesparate og hjælper dem i overgangen fra offentlig forsørgelse til uddannelse, kan være en måde at mindske uddannelsesfrafaldet, jf. Görlich mfl. (2016).



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I **KONJUNKTUR** **OG OFFENTLIGE** **FINANSER**

KAPITEL I

KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

RESUME

Dansk økonomi er på vej ind i en bredt funderet højkonjunktur. Der er dog risici begge veje i forhold til dette hovedscenarie. På den ene side er der tiltagende pres på arbejdsmarkedet, og hvis det eskalerer, risikerer højkonjunktoren at resultere i en overophedning af dansk økonomi. På den anden side er der internationalt tegn på, at det igangværende opsving er ved at toppe, og der er risiko for, at væksten vil blive mærkbart trukket ned blandt andet som følge af optrapning af handelskonflikten og fortsat stor usikkerhed om konsekvenserne af brexit.

Hovedscenariet indebærer fortsat høj vækst i efterspørgslen, hvilket taler for, at den økonomiske politik samlet set bør dæmpe aktiviteten i økonomien. Den planlagte finanspolitik skønnes at indebære en stramning i 2019 og at være omtrent neutral for væksten i 2020. For næste år vurderes det, at den planlagte, moderate stramning af finanspolitikken er passende. I fald konjunktursituationen udvikler sig mere positivt end ventet, bør der overvejes en mere stram finanspolitik for 2020.

I.1

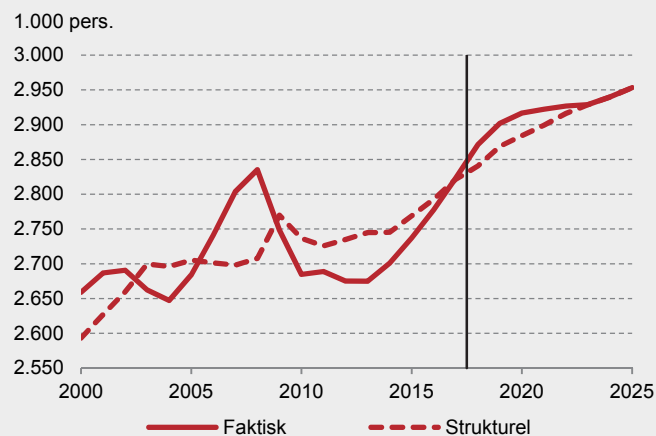
INDLEDNING

Begyndende højkonjunktur i Danmark

Efter en langvarig lavkonjunktur er dansk økonomi nu i begyndelsen af en højkonjunktur, hvor beskæftigelsen aktuelt vurderes at ligge omkring 1 pct. højere end det skønnede, strukturelle niveau. I løbet af de seneste fem år er beskæftigelsen steget ca. 200.000 personer, og den forventes at stige yderligere med mere end 100.000 personer frem mod 2025, jf. figur I.1.

FIGUR I.1 BESKÆFTIGELSE

Betydelig stigning i beskæftigelsen frem mod 2025, især drevet af stigende strukturel beskæftigelse.



Anm.: Den lodrette streg markerer overgang til fremskrivning.

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

Hovedscenariet er en "blød landing", men der er risici i begge retninger

Fremgangen i beskæftigelsen understøttes af en markant stigning i det strukturelle arbejdsudbud, hvor især en højere tilbagetrækningsalder yder et væsentligt bidrag. Formandskabet forventer, at den stigende beskæftigelse og presset på arbejdsmarkedet vil føre til højere lønstigninger, som vil bidrage til at dæmpe efterspørgslen efter danske varer og dermed medvirke til en gradvis normalisering af konjunktursituationen. Hovedscenariet i kapitlet er således en "blød landing". Der er imidlertid både risiko for overophedning og for et tilbageslag de kommende år.

Tiltagende pres på arbejdsmarkedet giver risiko for overophedning

Det seneste års tid er der set et tiltagende pres på det danske arbejdsmarked, og nettoledigheden er nu under 90.000 personer. Arbejdsgiverne melder ifølge Danmarks Statistiks barometre, at manglen på arbejdskraft er tæt på at være ligeså udbredt som i optakten til finanskrisen, mens andre indikatorer viser et mere blandet billede, og lønstigningerne er stadig relativt lave, jf. afsnit I.2. Formandskabet vurderer samlet set, at presset på arbejdsmarkedet er tiltaget nogenlunde på linje med forventningen i den seneste konjunkturvurdering fra foråret. Et vedvarende og tiltagende pres på arbejdsmarkedet indebærer alt andet lige en risiko for, at den forventede højkonjunktur udvikler sig til en overophedning af dansk økonomi med accelererende lønninger og boligpriser. Dette vil kunne presse økonomien ud i et brat tilbageslag.

Risiko for internationalt tilbageslag

Samtidig med at der er pres på arbejdsmarkedet i Danmark, er der også risici, der relativt hurtigt kan trække væksten ned. Udviklingen på Danmarks eksportmarkeder kan blive svagere end forudsat, blandt andet som følge af en yderligere eskalering af handelskonflikten, jf. afsnit I.3.

Det kan gå begge veje, men vigtigt at have initiativer klar til at modgå en overophedning

Hovedscenariet er som nævnt en moderat højkonjunktur de kommende år med en blød landing, og formandskabet vurderer, at den planlagte, kontraktive finanspolitik for 2019 er passende set i lyset heraf. Konjunktursituationen i Danmark kan dog udvikle sig både mere positivt – med risiko for overophedning – og mere negativt. Formandskabet vurderer, at det især er vigtigt at være klar til at gribe ind, hvis den forventede højkonjunktur eskalerer.

HOVEDTRÆK I KONJUNKTURVURDERINGEN

Vækst over 2 pct. i en årrække

Væksten i dansk økonomi har været over 2 pct. de seneste tre år, og der ventes vækstrater på omkring 2 pct. de kommende år, jf. tabel I.1. For indeværende år ventes en lidt lavere vækst på ca. 1¼ pct. som følge af midlertidige forhold, jf. nedenstående boks.

Bredt funderet opsving

Der er tale om et bredt funderet opsving i dansk økonomi. Eksporten var den primære drivkraft i starten af opsvinget, og nu er den indenlandske, private efterspørgsel også kommet med. Danmarks væsentligste handelspartnere er ligeledes inde i et solidt opsving, hvilket understøtter dansk økonomi gennem eksporten. I Danmark er boligpriserne steget over hele landet, og sammen med beskæftigelsesfremgangen og lave renter har det skabt fundamentet for højere vækst i boliginvesteringer og privat forbrug. Den private indenlandske efterspørgsel ventes at være den væsentligste drivkraft for dansk

økonomi de kommende år. Det internationale opsving vurderes i de nyeste prognoser fra blandt andet IMF og OECD at være ved at klinge af, hvorved eksportens vækstbidrag mindskes de kommende år. Samtidig ventes stigende renter at bidrage til at dæmpe efterspørgslen i Danmark. Disse forhold ligger bag forventningen om en blød landing oven på den ventede højkonjunktur.

TABEL I.1 HOVEDTAL I PROGNOSEN

Gennemsnitlig vækst på knap 2 pct. om året frem mod 2025 og gradvis forbedring af de offentlige finanser.

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	2,3	1,3	2,4	2,1	1,7
Beskæftigelsesgap (1.000 pers.)	2	30	33	33	0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	46	48	31	15	7
Inflation (pct.)	1,2	0,8	1,8	1,9	2,0
Timeløn (pct.)	2,1	2,4	2,9	3,2	3,2
Offentlig saldo (pct. af BNP)	1,2	-0,3	0,0	-0,1	0,1
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,5	-0,5	-0,2	-0,2	0,1
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,6	2,4	2,3	2,1	1,7

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige vækst i årene 2021 til 2025. For beskæftigelsesgap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo viser sidste søjle dog niveauet i 2025.

Anm.: Beskæftigelsesgap angiver, hvor meget beskæftigelsen er over det skønnede strukturelle niveau. Den strukturelle saldo er beregnet efter budgetlovens metode.

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

LAV VÆKST I 2018 PGA. MIDLERTIDIGE FORHOLD

Den forventede vækst i 2018 på godt 1¼ pct. stikker ud både i forhold til årene før og årene efter. Det skyldes især to midlertidige forhold, der tilsammen reducerer væksten mere end ½ pct.point.

For det første betyder et enkeltstående salg af en patentrettighed på ca. 9 mia. kr. i 1. kvartal 2017, at BNP løftes ekstraordinært i 2017. Salget af patentet øgede dermed væksten i 2017, men da der er tale om et engangsforhold, som ikke påvirker BNP-niveauet i 2018, reduceres den opgjorte BNP-vækst i 2018 tilsvarende.

For det andet var sommeren 2018 præget af usædvanligt tørt vejr, der har betydet et stort fald i den vegetabiliske landbrugsproduktion.

Balance på de offentlige finanser

Frem mod 2025 ventes omtrent balance på de offentlige finanser alle år. Den offentlige saldo forventes at udvise et lille underskud i år, og det vendes gradvist til et lille overskud. Den strukturelle saldo beregnet efter budgetlovens metode skønnes at udvise et underskud på knap ¼ pct. af BNP i 2019, når den planlagte finanspolitik lægges til grund. Den skønnede forbedring af de offentlige finanser frem mod 2025 skyldes hovedsageligt den forventede stigning i beskæftigelsen.

Omtrent samme vurdering som i foråret

Der er tale om omtrent samme vurdering af beskæftigelsesudviklingen som i formandskabets seneste vurdering i *Dansk Økonomi, forår 2018*, jf. boks. Formandskabet vurderer også fortsat, at den planlagte finanspolitik indebærer et negativt bidrag til væksten i 2019, jf. afsnit I.4.

ÆNDRINGER FRA DANSK ØKONOMI, FORÅR 2018

Formandskabets vurdering af konjunkturodsigterne de kommende år er stort set uændret i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2018*. Der forventes høj vækst i efterspørgslen og en markant stigning i beskæftigelsen, og beskæftigelsesgap vurderes at være ca. 30.000 personer svarende til 1 pct. i år og de kommende par år.

Skønnet for BNP-væksten i 2018 er nedjusteret med ca. ½ pct.point, hvilket primært skyldes en negativ effekt på landbrugsproduktionen af sommerens tørke samt en forudsætning om lavere realvækst i det offentlige forbrug som følge af lavere offentlige løn- og prisstigninger (og uændret udgift i kroner) end ventet i foråret.

I november blev BNP i 2015-17 oprevideret af Danmarks Statistik, og ifølge de nye tal, har væksten været over 2 pct. om året i de tre år. Vurderingen af det strukturelle niveau for BNP i 2025 er omtrent den samme som i *Dansk Økonomi, forår 2018*. Det indebærer alt andet lige en lidt mindre vækst i årene frem mod 2025, da udgangspunktet er højere efter revisionen af BNP. Den gennemsnitlige BNP-vækst i 2021-25 er dermed nedjusteret fra ca. 2 pct. til ca. 1¼ pct. om året.

Hovedscenariet er fortsat en blød landing, hvor lidt højere lønstigninger medvirker til at dæmpe efterspørgselspresset i økonomien.

I.2

DANSK ØKONOMI FREM TIL 2025

Opsvinget i dansk økonomi ventes at fortsætte de kommende år

Der har de seneste år været fremgang i dansk økonomi med stigninger i boligpriser, beskæftigelse og økonomisk aktivitet, og de seneste tre år er BNP vokset med mere end 2 pct. om året. Foreløbige oplysninger viser, at fremgangen i dansk økonomi er fortsat i 2018, men midlertidige forhold betyder, at væksten i BNP forventeligt bliver noget lavere. De kommende år ventes opsvinget i dansk økonomi at fortsætte med en vækst på omkring 2 pct. om året.

Dansk højkonjunktur med "blød landing", ...

Dansk økonomi vurderes i 2018 at være i starten af en højkonjunktur målt ved det såkaldte beskæftigelsesgap, jf. nedenstående boks og figur I.2. Beskæftigelsesfremgangen understøttes af en forventet stigning i den strukturelle beskæftigelse af omtrent samme størrelsesorden, og beskæftigelsesgap ventes at forblive på omkring 1 pct. de kommende år. Konjunktursituationen indebærer, at der er et vist pres på økonomiens ressourcer, hvilket ventes at lede til højere løn- og prisstigninger, som bidrager til at reducere efterspørgslen. Samtidig ventes gradvise rentestigninger og afdæmpet vækst på de danske eksportmarkeder at reducere efterspørgslen. Disse forhold ligger bag forventningen om, at højkonjunktoren ender i en blød landing. Formandskabets vurdering af konjunktursituationen er dermed overordnet på linje med den seneste vurdering i *Dansk Økonomi, forår 2018*.

BESKÆFTIGELSESGAP

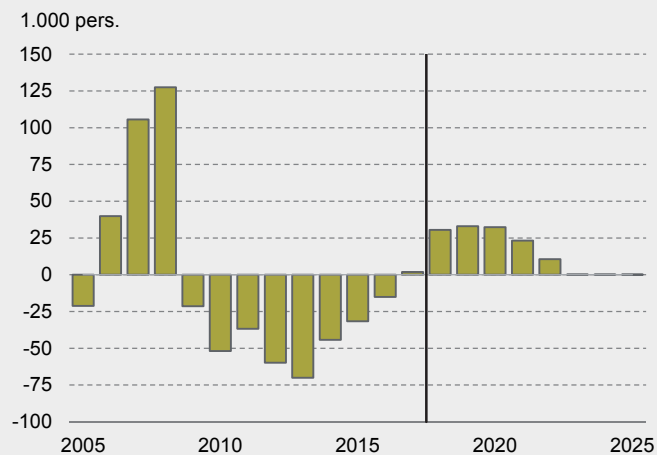
Beskæftigelsesgap angiver den procentvise forskel mellem den faktiske beskæftigelse og den strukturelle, som er det niveau, der kan forventes i en neutral konjunktursituation. Beskæftigelsesgap er et væsentligt mål, når konjunktursituationen og presset på arbejdsmarkedet skal vurderes.

... men kapacitetspres og handelskonflikt er væsentlige risikoscenarier

Hvis presset på arbejdsmarkedet øges mere end forventet, er der en risiko for, at højkonjunktoren i stedet kan ende i en overophedning. I modsat retning er det en væsentlig risikofaktor, at udviklingen på Danmarks eksportmarkeder bliver svagere end forudsat eksempelvis som følge af en eskalering af handelskonflikten mellem USA og Kina, jf. afsnit I.3.

FIGUR I.2 BESKÆFTIGELSESGAP

Beskæftigelsen er over det strukturelle niveau, hvilket signalerer pres på arbejdsmarkedet.



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

Afsnittets indhold

På de følgende sider gennemgås først hovedtrækkene i nærværende konjunkturvurdering. Hovedtallene er præsenteret i tabel I.2, og de centrale forudsætninger fremgår af boks I.1. Siden *Dansk Økonomi, forår 2018* er der kommet en række nye oplysninger om udviklingen i dansk økonomi, herunder udviklingen i beskæftigelsen i 2018 fra marts til september og en markant revision af nationalregnskabet for 2015-17; de nye oplysninger beskrives kort i boks I.2. Senere i afsnittet diskuteres situationen på arbejds- og boligmarkedet nærmere, og til sidst diskuteres risikoscenarier om udviklingen i arbejdsstyrke og produktivitet.

TABEL I.2 HOVEDTAL FOR KONJUNKTURVURDERING

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
	Mia. kr.	Realvækst, pct.			
Privat forbrug	1.017	2,5	2,6	2,9	2,3
Offentligt forbrug	536	1,0	0,8	0,5	0,8
Offentlige investeringer	73	2,0	2,0	-1,7	1,2
Boliginvesteringer	103	11,2	2,0	0,1	0,4
Erhvervsinvesteringer	286	8,7	0,7	3,0	-0,1
Lagerændringer	9	-0,1	0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	2.024	3,3	2,0	2,0	1,4
Eksport	1.188	-0,5	4,2	4,1	3,8
Import	1.033	3,0	3,6	4,1	3,4
Bruttonationalprodukt	2.178	1,3	2,4	2,1	1,7
BVT i private byerhverv	1.245	2,2	3,2	3,0	1,8
	Ændring i 1.000 pers.				
Strukturel arbejdsstyrke	28	18	28	15	14
Arbejdsstyrke	46	43	26	11	9
Privat beskæftigelse	47	43	27	11	2
Offentlig beskæftigelse	-1	5	4	4	5
	1.000 pers.				
Nettoledighed	91	87	82	78	84
Beskæftigelsesgap	2	30	33	33	0
	Pct.				
Forbrugerpriser	1,2	0,8	1,8	1,9	2,0
Timelønsomkostninger	2,1	2,4	2,9	3,2	3,2
Kontantpris på enfamiliehuse	4,0	3,9	3,2	2,1	2,5
Timeproduktivitet i private byerhverv	0,8	0,5	1,7	2,1	1,5
	Pct. af BNP				
Betalingsbalance	8,0	5,3	5,5	5,2	6,3
Offentlig saldo	1,2	-0,3	0,0	-0,1	0,1

a) 2025-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækst fra 2020 til 2025. For nettoledighed, beskæftigelsesgap, betalingsbalance og offentlig saldo er angivet niveauet i 2025.

Anm.: Lagerændringer angiver vækstbidraget til BNP. Beskæftigelsesgap angiver afvigelsen fra den strukturelle beskæftigelse målt i personer. Forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug.

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

BOKS I.1 CENTRALE FORUDSÆTNINGER

Konjunkturvurderingen bygger på en række forudsætninger om udviklingen i udlandet, renterne og finanspolitikken. De væsentligste forudsætninger præsenteres i denne boks, og de er uddybet i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering – Dansk økonomi, efterår 2018*, der findes på De Økonomiske Råds hjemmeside, www.dors.dk. Prognosen bygger på den reviderede offentliggørelse af det kvartalsvise nationalregnskab frem til 2. kvartal 2018 samt seneste offentliggørelse af det årlige nationalregnskab for 2015-17.

Udland og finansielle forhold

Der forventes en fremgang på de danske eksportmarkeder på knap 2½ pct. i 2018 faldende til omkring 2¼ pct. i 2019 og godt 2 pct. i 2020, jf. afsnit I.3. Det forudsættes, at Den Europæiske Centralbank (ECB) vil ende udfasningen af sit obligationsopkøbsprogram ved udgangen af 2018, og at ECB begynder at hæve renten i 3. kvartal 2019. De danske statsobligationsrenter forudsættes at stige fra det nuværende niveau på knap ½ pct. til knap 1¼ pct. ved udgangen af 2019 og yderligere til 3½ pct. i 2025. Valutakurser forudsættes konstante fra oktober 2018, og olieprisen forventes at have et årsniveau på ca. 75 dollar pr. tønde i 2018 stigende til 108 dollar pr. tønde i 2025.

Finanspolitiske forudsætninger

Prognosen lægger den vedtagne finanspolitik samt finanslovsforslaget for 2019 til grund. Det forudsættes, at de offentlige forbrugsudgifter følger udgiftslofterne frem til 2022. Efter 2022 antages det reale offentlige forbrug at følge demografi- og velstandsudviklingen. Den forudsatte udvikling medfører et underskud på den strukturelle saldo på kort sigt, der vendes til omtrent balance i 2021. De finanspolitiske forudsætninger er nærmere beskrevet i afsnit I.4.

Strukturelle niveauer

Prognosen bygger frem mod 2025 på en forudsætning om, at dansk økonomi gradvist tilpasser sig det strukturelle aktivitetsniveau, som hovedsageligt er bestemt af den strukturelle beskæftigelse og produktivitet. Strukturel beskæftigelse er hovedsageligt baseret på arbejdsstyrkefremskrivningen fra DREAM's socioøkonomiske fremskrivning, mens strukturel produktivitet bygger på en videreførsel af de historiske tendenser i totalfaktorproduktivitet og K/L-forhold.

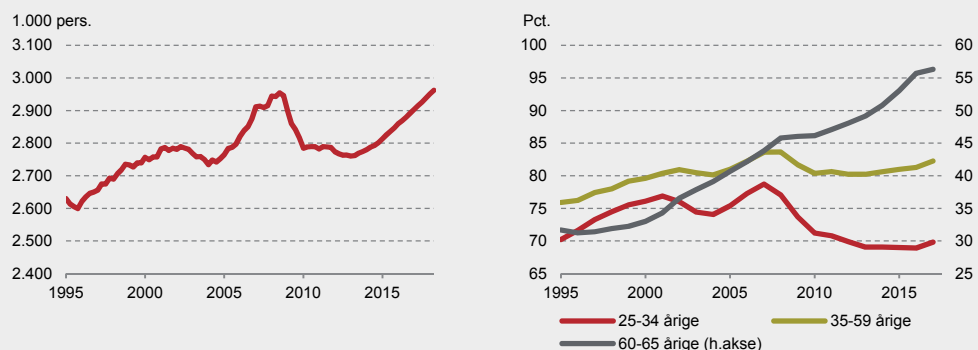
Flere seniorer på arbejdsmarkedet giver rekordhøj beskæftigelse

Der har været stor fremgang i beskæftigelsen de senere år. Siden 2013 er beskæftigelsen steget med mere end 200.000 personer, og beskæftigelsen har dermed nået det højeste niveau nogensinde, jf. figur I.3. Det er i høj grad flere seniorer på arbejdsmarkedet, der bidrager til, at beskæftigelsen nu er højere end i 2008. Det skal ikke mindst ses på baggrund af, at efterlønsalderen er hævet, hvilket har bidraget til at øge beskæftigelsesfrekvensen for personer i alderen 60-64 år. Den langsigtede tendens til bedre helbred og den mere positive konjunktursituation har uden tvivl også spillet en rolle for den højere beskæftigelsesfrekvens for den ældre del af arbejdsstyrken.

Beskæftigelsen er således også øget for personer, der er ældre end folkepensionsalderen, hvilket dog også skal ses i sammenhæng med, at befolkningen i de årgange er øget kraftigt. Flere seniorer på arbejdsmarkedet har bidraget til, at der ikke er opbygget et større pres på arbejdsmarkedet på trods af den kraftige stigning i beskæftigelsen.

FIGUR I.3 BESKÆFTIGELSE OG BESKÆFTIGELSESFREKVENS

Beskæftigelsen har aldrig været højere, og det skyldes især flere seniorer på arbejdsmarkedet.



Anm.: Figuren til højre viser beskæftigelsen i forhold til befolkningen i de pågældende aldersgrupper. Seneste observation for beskæftigelsen i venstre figur er 2. kvartal 2018 og 2017 for beskæftigelsesfrekvensen (aldersfordelingen af beskæftigelsen i 2017 er foreløbigt baseret på aldersfordelingen i 2016).

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

Beskæftigelsesfrekvensen er kun steget lidt for arbejdsmarkedets kernetropper

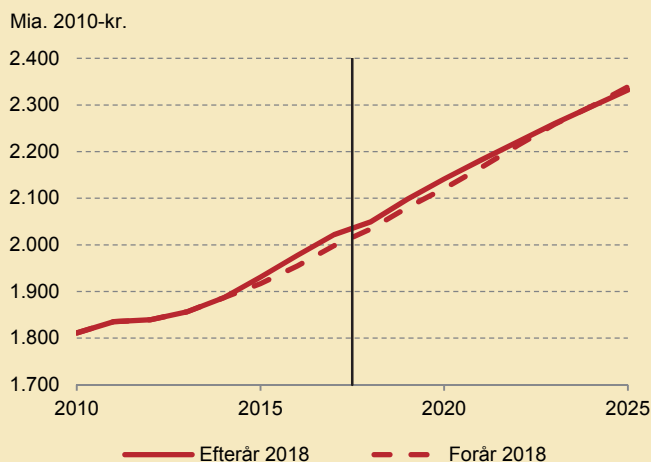
Beskæftigelsesfrekvensen er de senere år også steget for 35-59 årige, der generelt må betragtes som arbejdsmarkedets kernetropper. Stigningen har dog været relativt behersket, og beskæftigelsesfrekvensen lå i 2017 kun på niveau med 2006 og er dermed et stykke lavere, end da presset på arbejdsmarkedet var størst i 2007-08. Beskæftigelsesfrekvensen for 25-34 årige er derimod fortsat lav, hvilket kun i nogen grad kan forklares med højere uddannelsestilbøjelighed. Samlet set vidner udviklingen i beskæftigelsesfrekvenserne om, at der stadig er ledige ressourcer på dele af arbejdsmarkedet, hvilket understøtter vurderingen af, at konjunktursituationen i 2017 var omtrent neutral. Der er udsigt til fortsat fremgang i dansk økonomi de kommende år, og beskæftigelsen ventes derfor at stige yderligere med i alt ca. 45.000 personer i årene 2019-20.

BOKS I.2 VÆSENTLIGE ÆNDRINGER SIDEN FORÅRET

Siden *Dansk Økonomi, forår 2018* er der kommet ny information om udviklingen i dansk og international økonomi. I det følgende beskrives de væsentligste ændringer i informationsgrundlaget for nærværende prognose.

Årligt nationalregnskab

Der er kommet reviderede nationalregnskabstal for årene 2015-17 som led i den årlige revisionsrytme. Med revisionen er BNP-niveauet opjusteret med ca. 1¼ pct. i 2017, og det er særligt erhvervsinvesteringerne, der er opjusteret. Beskæftigelsen er omtrent uændret, og det indebærer en stærkere produktivitsudvikling, om end produktivitsudviklingen stadig er lav i historisk perspektiv. Revisionen af erhvervsinvesteringerne indebærer en opjustering af kapitalapparatet, og det bidrager til at øge økonomiens aktuelle, strukturelle aktivitetsniveau. Vurderingen af strukturelt BNP i 2025 er omtrent den samme som i foråret, og opjusteringen af BNP-niveauet i 2017 indebærer dermed en lidt lavere vækst frem mod 2025.

FIGUR A BNP

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

Kvartalvist nationalregnskab

Realvæksten i BNP har i 1. halvår 2018 været lidt svagere end skønnet i foråret. Det skal primært ses i lyset af svagere realvækst i eksport, offentlige forbrug samt landbrugsproduktion. Det modsvares i nogen grad af, at erhvervs- og boliginvesteringer er steget mere end skønnet blandt andet som følge af store investeringer i skibe. Den svage landbrugsproduktion skyldes, at sommeren 2018 var præget af usædvanligt tørt vejr, og det har betydet et stort fald i den vegetabiliske landbrugsproduktion. Faldet i landbrugsproduktionen skønnes isoleret set at reducere BNP-væksten med 0,2 pct.point i 2018, men vil omvendt give et positivt bidrag i 2019, hvor landbrugsproduktionen forudsættes at normaliseres.

BOKS I.2 VÆSENTLIGE ÆNDRINGER SIDEN FORÅRET, FORTSAT*Beskæftigelse og ledighed*

Der er kommet nye oplysninger om lønmodtagerbeskæftigelsen i perioden marts til september, der viser, at de seneste års kraftige fremgang er fortsat i 2018. I 2018 er lønmodtagerbeskæftigelsen hidtil steget knap 40.000 personer, og i samme periode er nettoledigheden faldet fra omkring 90.000 til knap 86.000 personer. Det vidner om, at arbejdsstyrken er øget markant.

Udlandsvækst og finansielle forhold

Realvæksten i Danmarks aftagerlande er nedjusteret en anelse siden foråret. Det er særligt udvikling i euroområdet, der har været svagere end skønnet. Siden foråret har de danske og europæiske renter været lavere end ventet, og det har sammen med de lidt svagere vækstudsigter bevirket, at de europæiske rentestigninger forventes udskudt en anelse.

TABEL A ÆNDRERE SKØN FOR CENTRALE VARIABLE

	Forår 2018				Efterår 2018			
	2018	2019	2020	2025 ^{a)}	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
	----- Realvækst, pct. -----							
BNP	1,8	2,3	2,0	2,0	1,3	2,4	2,1	1,7
	----- Ændring i 1.000 pers. -----							
Beskæftigelse	45	26	15	8	48	31	15	7
	----- Pct. -----							
Boligpriser	3,9	2,5	2,4	2,3	3,9	3,2	2,1	2,5
Timelønsomkostninger	2,5	3,0	3,1	3,1	2,4	2,9	3,2	3,2
Realvækst i aftagerlande	2,7	2,3	2,0	1,8	2,4	2,3	2,1	1,7
10-årig obligationsrente	0,7	1,2	1,7	3,5	0,5	0,9	1,4	3,5

a) 2025-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige ændring fra 2020 til 2025. Den 10-årige obligationsrente er angivet i niveau for 2025.

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

Øget strukturel arbejdsstyrke

Arbejdsstyrken er de senere år øget meget. Det er delvist et resultat af konjunkturnormaliseringen, men arbejdsstyrken er også øget strukturelt. Stigningen i den strukturelle arbejdsstyrke er ikke mindst en konsekvens af højere efterlønsalder, men tilgangen af udenlandsk arbejdskraft skønnes også at have bidraget til stigningen i den strukturelle arbejdsstyrke. Frem mod 2025 ventes yderligere stigninger i arbejdsstyrken som følge af stigninger i tilbagetrækningsalder og fortsat tilgang af udenlandsk arbejdskraft som følge af positiv nettoindvandring, og i 2025 ventes beskæftigelsen at være ca. 130.000 højere end i 2017. Stigningen i strukturel arbejdsstyrke er en af de væsentligste årsager til, at hovedscenariet for nærværende prognose

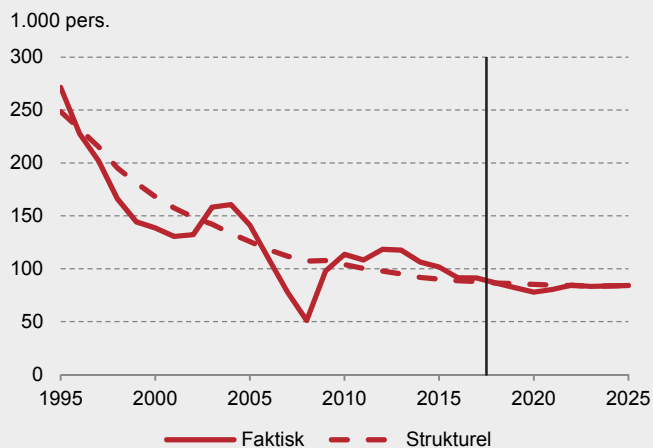
er, at højkonjunktoren ender i en blød landing. Udviklingen i den strukturelle arbejdsstyrke bygger dog på en række forudsætninger, som der er nogen usikkerhed omkring, og det bliver diskuteret senere i afsnittet.

Øget arbejdsstyrke giver stabil ledighed og moderate lønstigninger

Stigningen i arbejdsstyrken har betydet, at den registrerede ledighed kun er faldet i begrænset omfang. Der har dog været et større fald i den spørgeskemabaserede AKU-ledighed, hvilket blandt andet skyldes, at opgørelsen af AKU-ledige studerende er faldet. Den registerbaserede nettoledighed ligger aktuelt på knap 86.000 personer, som er tæt på det vurderede strukturelle niveau, jf. figur I.4. Det strukturelle niveau for ledigheden er det niveau, der er foreneligt med stabile lønstigninger, og det er blandt forklaringerne på, at lønstigningerne endnu er ganske moderate med stigninger på godt 2 pct. de seneste år. De kommende år ventes ledigheden at falde, så den bliver lidt lavere end det strukturelle niveau, og derfor ventes der også lidt højere lønstigninger de kommende år.

FIGUR I.4 LEDIGHED

Ledigheden er de senere år kun faldet i begrænset omfang.



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

Dansk konkurrenceevne er forbedret siden finanskrisen, ...

De relativt moderate lønstigninger betyder, at den danske lønkonkurrenceevne stadig er god. Det ses eksempelvis af, at de relative enhedslønomkostninger og den relative lønkvote er faldet siden slutningen af 00'erne, og at der er store overskud på betalingsbalancen, jf. nedenstående boks og figur I.5. Det seneste år er der sket en lille

forværring af konkurrenceevnen, hvilket dog primært skyldes en styrkelse af den effektive kronekurs. Forbedringen af konkurrenceevnen har været lidt større målt ved den relative lønkvote, hvilket er udtryk for, at de danske virksomheder har haft store bytteforholdsgevinster.

KONKURRENCEEVNE

Danmarks relative konkurrenceevne måles typisk ved de relative enhedslønomkostninger eller den relative lønkvote.

De relative enhedslønomkostninger viser, hvordan de gennemsnitlige lønomkostningerne ved at producere en enkelt enhed udvikler sig i Danmark relativt til udlandet. Enhedslønomkostningerne er opgjort for hele økonomien, og en stigning i de relative enhedslønomkostninger er udtryk for en forværring af konkurrenceevnen. Det kan ske ved, at de danske lønninger stiger kraftigere end udlandets, produktiviteten i Danmark stiger langsommere end i udlandet, eller at den danske krone apprecierer.

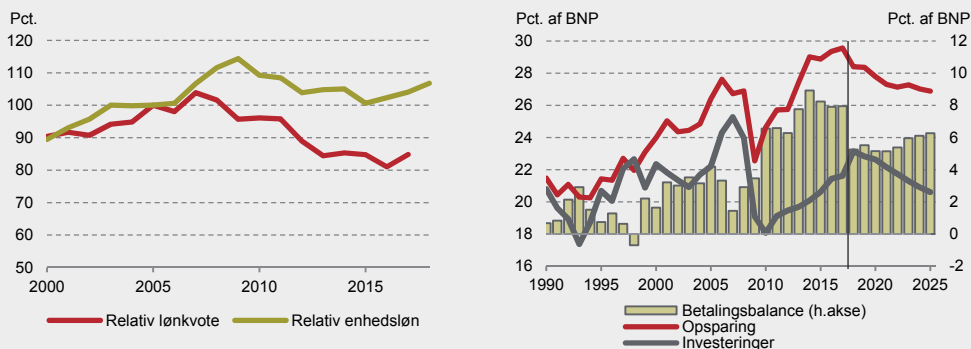
Den relative lønkvote viser, hvor stor en andel af dansk værditilvækst i industrien, der går til aflønning af ansatte relativt til den samme andel i udlandet. En stigning i den relative lønkvote er ligeledes et udtryk for en forværring af konkurrenceevnen og er også en konsekvens af den relative udvikling i produktivitet og lønninger. Dertil medregner den relative lønkvote bytteforholdsgevinster, som udover valutakurseffekter generelt fanger ændringer i danske producenters salgspriser, herunder salg til eksport, relativt til priserne på deres input, herunder køb i udlandet.

... men eksporten viser svaghedstegn

Forbedringen af konkurrenceevnen har bidraget til, at eksporten har været en af de stærkeste motorer i det indeværende opsving. Det seneste år har eksporten dog udviklet sig relativt svagt på trods af høj vækst på Danmarks eksportmarkeder, og i 2018 skønnes et lille fald i eksporten. Den svage udvikling i eksporten vurderes dog at være af midlertidig karakter. Det er særligt tjenesteeksporten, der har udviklet sig svagt, men der har også kun været moderate stigninger i den danske vareeksport. Den svage tjenesteeksport skyldes dels en svag udvikling i den danske søtransport og dels tekniske forhold vedrørende salg af et enkeltstående patent i 2017, jf. nedenstående boks. Den svage udvikling i vareeksporten skal blandt andet ses på baggrund af en styrkelse af den effektive danske krone, og særligt vareeksporten til Kina har udviklet sig svagt.

FIGUR I.5 KONKURRENCEEVNE OG BETALINGSBALANCE

Danmarks konkurrenceevne er generelt forbedret kraftigt siden slutningen af 00'erne, og overskuddet på betalingsbalancen er højt.



Anm.: Den relative lønkvote måler lønkvoten i industrien i Danmark i forhold til den sammenvejede lønkvote i Danmarks konkurrentlande. Sammenvejningen er foretaget med Nationalbankens kronekursvægte.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond, Eurostat, OECD, DA's internationale lønstatistik samt egne beregninger.

PATENT REDUCERER VÆKST I EKSPORT OG BNP I 2018

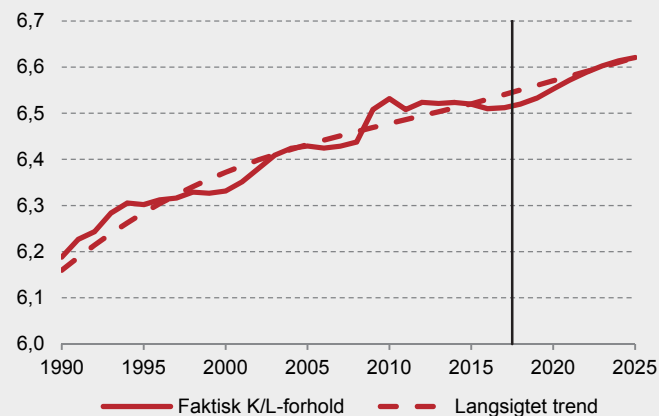
Eksport og produktion er i 2017 påvirket af et salg af en enkeltstående rettighed til et patent på ca. 9 mia. kr., og det påvirker realvæksten i BNP i både 2017 og 2018. Det øger isoleret set BNP-væksten i 2017 med 0,4 pct.point, og da salget af patentet er et engangsforhold, som ikke påvirker BNP-niveauet i 2018, reducerer det BNP-væksten i 2018 tilsvarende.

Erhvervsinvestering er opjusteret kraftigt

Erhvervsinvesteringerne er vokset relativt kraftigt de seneste år, og de kommende år ventes stor fremgang i efterspørgsel og beskæftigelse at skabe behov for yderligere stigninger i erhvervsinvesteringerne. Siden *Dansk Økonomi, forår 2018* er erhvervsinvesteringerne opjusteret betydeligt i årene 2015-17, jf. boks I.2. De højere investeringer har øget kapitalapparatet, og dermed er den mængde af kapital, der er til rådighed i forhold til beskæftigelsen, det såkaldte K/L-forhold, tættere på det langsigtede trendniveau end tidligere vurderet, jf. figur I.6. Det højere niveau for K/L-forholdet indebærer, at de investeringer, der er nødvendige for at komme tilbage på og opretholde det trendmæssige K/L-forhold frem imod 2025 er mindre i nærværende prognose end lagt til grund i forårsprognosen.

FIGUR I.6 K/L-FORHOLD

K/L-forholdet er faldet lidt de seneste år i takt med den kraftige beskæftigelsesfremgang, og derfor ventes investeringerne at stige frem mod 2025.



Anm.: Figuren viser forholdet mellem kapital og timebeskæftigelse i private byerhverv.

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

Boligbyggeriet understøttes af stigninger i boligpriserne

Der har også været stor investeringsaktivitet på boligmarkedet de seneste år. Stor befolkningsvækst i og omkring de større byer har skabt et behov for at øge boligmassen, og det har drevet prisstigninger i disse områder. Prisstigningerne har desuden været understøttet af lave renter og generel fremgang i husholdningernes indkomst, og et højt prisniveau øger tilskyndelsen til at øge boligbyggeriet. De kommende år ventes stigningerne i boligbyggeri og boligpriser at afdæmpes en smule blandt andet som følge af forventede rentestigninger. Kapacitetspresset på boligmarkedet bliver diskuteret nærmere senere i afsnittet.

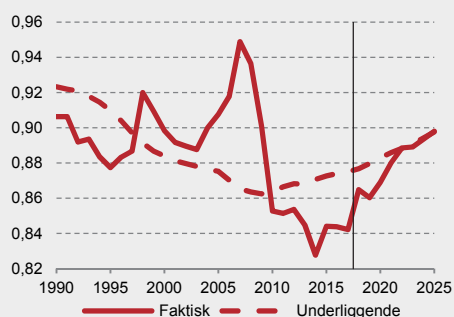
Afdæmpet forbrugsvækst

Realvæksten i det private forbrug har været højere end 2 pct. de seneste tre år, og den høje vækst ventes at fortsætte i 2018 og de kommende år. Forbrugsvæksten understøttes af fremgang i beskæftigelsen samt prisstigninger på boligmarkedet, og samtidig er forbrugertilliden på et højt niveau. Hidtil har fremgangen i det private forbrug været relativt afdæmpet sammenlignet med stigningerne i indkomsterne, hvilket betyder, at forbrugskvoten de senere år har været historisk lav, jf. figur I.7. Den lave forbrugskvote skal ses i lyset af, at der siden finanskrisen har været et stort konsolideringsbehov i

husholdningerne,¹ hvilket også ses af, at husholdningernes efterspørgsel efter lån ikke er steget på trods af den økonomiske fremgang, jf. afsnit I.3.

FIGUR I.7 FORBRUGSKVOTE

Normalisering af forbrugstilbøjelighed giver høj vækst i det private forbrug.

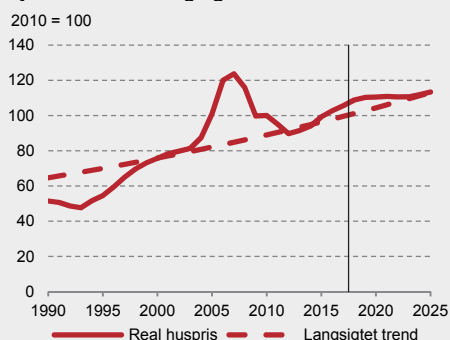


Anm.: Venstre: Figuren viser forholdet mellem det private forbrug og den langsigtede disponible indkomst i SMEC. Den modelberegnete strukturelle forbrugskvote er bestemt af formue (udglattet) og demografi. Højre: Den reale huspris er defineret som kontantprisen på enfamiliehuse i forhold til deflatoren for det private forbrug. Den langsigtede trend er estimeret over perioden 1955-2017, dog ekskl. årene 2006-2007.

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

FIGUR I.8 REALE HUSPRISER

De reale priser på enfamiliehuse er en anelse højere end den langsigtede trend.



Forbrugsvækst var kredittrevet i 00'erne, ...

Den lave forbrugskvote står i skarp kontrast til perioden i midten af 00'erne. Dengang steg forbruget kraftigt understøttet af fremgang på boligmarkedet og øget gældsætning. Afdragsfrie lån blev i 2003 tilladt, og de vandt sammen med rentetilpasningslån stor udbredelse. Det gav husholdningerne mulighed for at finansiere boligkøb til en lavere ydelse, og det bidrog sammen med skattestoppet på ejendomsværdiskatten til, at boligpriserne steg, jf. figur I.8. Det øgede husholdningernes friværdis, som i stort omfang blev belånt til forbrug og boliginvesteringer. Selvom den øgede gæld i høj grad var modsvaret af reale aktiver, førte det til en balanceoppustning, som sammen med udbredelsen af rentetilpasningslån gjorde husholdningerne mere sårbare overfor rentestigninger og boligprisfald. Det har bidraget til det konsolideringsbehov, som aktuelt er en medvirkende årsag til det afdæmpede private forbrug.

1) Se eksempelvis Kuchler og Hviid (2017): Forbrug og opsparing i lavrentemiljø. Nationalbanken: Working paper.

... men mere holdbar udvikling i dag

Foruden husholdningernes eget konsolideringsbehov er der også gennemført en række stramninger af kreditstandarderne, og kreditdrevet efterspørgsel har derfor kun i begrænset omfang understøttet det indeværende opsving.² Samtidig er udbredelsen af afdragsfrie og variabelt forrentede lån i nogen grad reduceret, og det mindsker rentefølsomheden i husholdningerne, jf. afsnit I.3. Dermed er der ikke tegn på, at de aktuelle forbrugstendenser er uholdbare. Det er dog værd at hæfte sig ved, at husholdningernes gæld stadig er høj, og gælden er stadig i stort omfang variabelt forrentet og afdragsfri, hvilket indebærer, at der er begrænset plads til høj kreditdrevet forbrug.

Omtrent neutral finanspolitik i 2018

Finanspolitikken vurderes at være omtrent neutral for den økonomiske aktivitet i 2018 på trods af, at der forudsættes en relativt høj vækst i det offentlige forbrug, jf. afsnit I.4. I 2019 forudsættes det offentlige forbrug at stige relativt moderat, og det ventes at dæmpe aktiviteten i dansk økonomi med godt ¼ pct.point.

Lav BNP-vækst i 2018, ...

Samlet er der udsigt til en stigning i den samlede efterspørgsel på knap 2 pct. i 2018, hvilket ventes at resultere i en vækst i BNP på godt 1¼ pct. i 2018. Det er en nedjustering på ca. ½ pct.point i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2018*. Nedjusteringen skyldes, at foreløbige tal for 2018 viser en svag eksportudvikling, lav realvækst i det offentlige forbrug og en forventet lav landbrugsproduktion som følge af den tørre sommer, som beskrevet i boks I.2. En vækst på godt 1¼ pct. er relativt lavt sammenlignet med de seneste år, men det skal ses i lyset af midlertidige forhold vedrørende landbrugsproduktionen samt førnævnte patent i 2017.

... men høj vækst i 2019

I 2019 ventes der høj vækst i BNP understøttet af fremgang i det private forbrug og eksporten, og dertil kommer et bidrag fra normaliseringen af den danske landbrugsproduktion. Fremgang i beskæftigelse og stigende realløn øger husholdningernes forbrugsmuligheder, og det understøtter væksten i det private forbrug, mens relativ høj vækst på Danmarks eksportmarkeder understøtter eksporten. De følgende år skønnes væksten i udlandet at aftage lidt, og det bidrager sammen med højere lønninger og rentestigninger til at dæmpe væksten i Danmark.

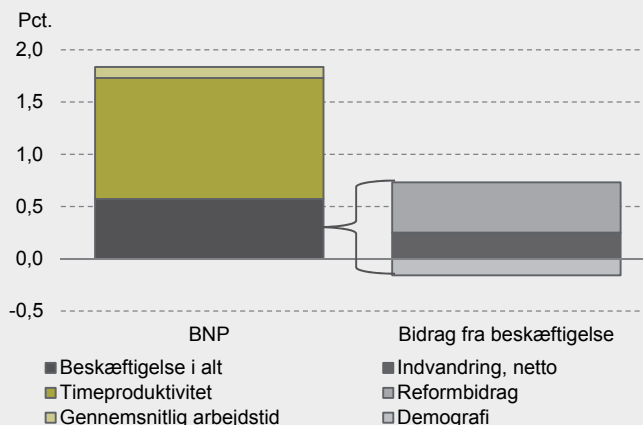
Vækst på knap 2 pct. frem mod 2025

I årene frem mod 2025 forudsættes BNP at vokse med vækstrater på knap 2 pct. som følge af en række strukturelle forhold. Det væsentligste bidrag til den strukturelle vækst udgøres af produktivitetsstigninger, som baseres på en videreførsel af historiske tendenser i totalfaktorproduktivitet og K/L-forhold. Der er dog også et betydeligt bidrag fra beskæftigelsen som følge af reformer og nettoindvandring, jf. figur I.9.

2) Nationalbanken, Finansielle forhold understøtter opsvinget, september 2018.

FIGUR I.9 BIDRAG TIL STRUKTUREL VÆKST

Stigninger i produktiviteten udgør det væsentligste bidrag til stigningen i strukturelt BNP fra 2017 til 2025.



Anm.: Figuren viser bidrag til gennemsnitlig strukturel vækst, herunder beskæftigelse fra 2017 til 2025. Bidrag til strukturel beskæftigelse tager udgangspunkt i estimerede bidrag til strukturel arbejdsstyrke. For "indvandring, netto" og "demografi" omregnes overgangen til beskæftigelse med den strukturelle ledighedsprocent i 2017. "Reformbidrag" indeholder bidrag til arbejdsstyrken omregnet på samme måde plus bidrag fra ændring i den strukturelle ledighedsprocent.

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

Usikkerhed om kapacitetspresset

I den resterende del af afsnittet gives først en mere detaljeret status på det aktuelle kapacitetspres i dansk økonomi med fokus på arbejds- og boligmarkedet. Udviklingen i kapacitetspresset er, som tidligere nævnt, overordnet på linje med formandskabets seneste vurderinger, hvor der også blev forventet en periode med stigende beskæftigelse, lønninger og boligpriser. Hovedscenariet er fortsat, at konjunktursituationen gradvist normaliseres, uden at der opbygges store ubalancer i økonomien. Dette scenarie beror på en række forudsætninger til udviklingen i kapaciteten i dansk økonomi, som naturligvis er forbundet med usikkerhed. Sidst i afsnittet diskuteres nogle af de antagelser, der ligger bag udviklingen i arbejdsstyrke og produktivitet.

STATUS PÅ ARBEJDSMARKEDET

Stor aktivitet på arbejdsmarkedet

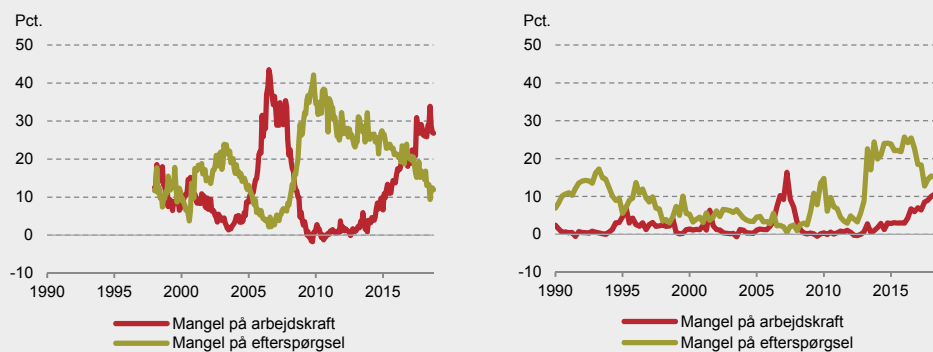
I takt med normaliseringen af konjunktursituationen er beskæftigelsen som nævnt steget kraftigt. Det har givet høj aktivitet på arbejdsmarkedet, hvilket også kan ses af, at antallet af ledige stillinger, jobopslag og jobskifter er steget en del de senere år. Ledigheden er dog kun faldet i begrænset omfang, hvilket skyldes, at arbejdsstyrken er steget.

Virksomhederne melder om mangel på arbejdskraft, ...

Virksomhederne melder i stigende omfang om mangel på arbejdskraft, og både i byggebranchen og i industrien er andelen af virksomheder, der melder om mangel på arbejdskraft nu på eller tæt på niveauet i 2006, jf. figur I.10. Samtidig er andelen af virksomheder, der angiver mangel på efterspørgsel som en produktionsbegrænsning, faldet de seneste år, og det vidner om, at virksomhedernes afsætningsmuligheder er forbedret. Mangel på efterspørgsel er dog betydeligt mere udbredt end i midten af 00'erne, og i industrien er mangel på efterspørgsel stadig mere udbredt end mangel på arbejdskraft.

FIGUR I.10 PRODUKTIONSBEGRÆNSNINGER I BYGGERI OG INDUSTRI

Virksomhederne i industrien melder om mangel på arbejdskraft i samme omfang som i midten af 00'erne. Mangel på efterspørgsel er også mere udbredt end dengang.



Anm.: Figuren viser andelen af adspurgte virksomheder vægtet efter størrelse, målt på antal ansatte, der i Danmarks Statistiks konjunkturbarometer svarer, at de har en produktionsbegrænsning i form af enten mangel på arbejdskraft eller efterspørgsel i henholdsvis byggeriet (venstre) og industrien (højre). Egen sæsonkorrektion.

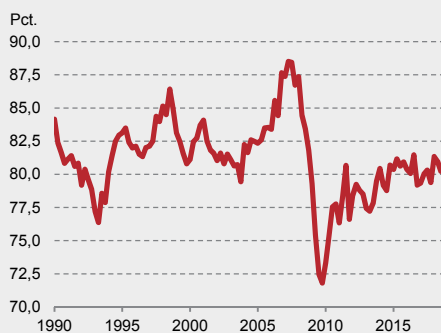
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

... men antallet af forgæves rekrutteringer er endnu lavt

Virksomhedernes kapacitetsudnyttelse er omtrent på niveau med gennemsnittet siden 1990, og det er betydeligt lavere end under højkonjunktoren i midten af 00'erne, jf. figur I.11. Andre undersøgelser viser også, at kapacitetspresset er et stykke fra at være ligeså udbredt som i midten af 00'erne. Den seneste halvårslige opgørelse af forgæves rekrutteringer fra Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering (STAR) viser endnu relativt beskedne stigninger. I første halvår 2018 var der knap 20.000 forgæves rekrutteringer, hvor det tilsvarende antal i perioden 2006-07 var 60-70.000, jf. figur I.12.

FIGUR I.11 KAPACITETSUDNYTTELSE I INDUSTRIEN

Kapacitetsudnyttelsen er tæt på det gennemsnitlige niveau siden 1990.



Anm.: Kapacitetsudnyttelsen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse, hvor virksomhederne angiver, hvor meget af kapaciteten der udnyttes i procent af fuld kapacitet. Forgæves rekrutteringer angiver antallet af stillinger, hvor der har været et rekrutteringsforløb, som er opgivet, uden at stillingen er blevet besat.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og STAR.

FIGUR I.12 FORGÆVES REKRUTTERINGER

Antallet af forgæves rekrutteringer er endnu væsentligt lavere end i midten af 00'erne.



Begyndende tegn på større lønstigninger

...

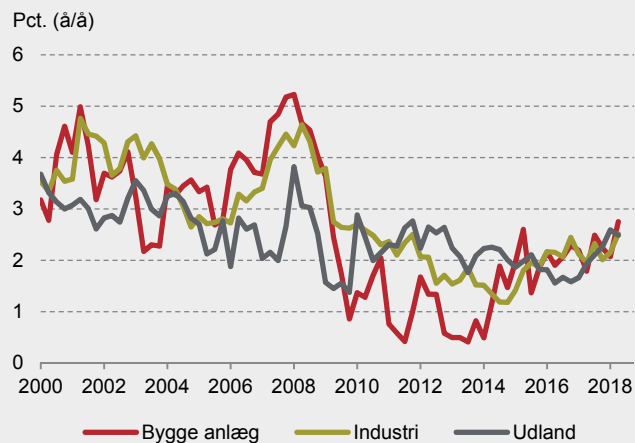
På trods af det stigende pres på arbejdsmarkedet har lønstigningerne endnu været ganske afdæmpede. Lønstigningerne i byggeri og industri har de seneste år været omkring 2 pct., hvilket er omtrent på niveau med udlandet. Det er dog betydeligt mindre end i årene inden finanskrisen, og det indebærer, at lønvoten er et stykke lavere end det historiske gennemsnit.³ På trods af de lave nominelle lønstigninger

3) Lønvoten er påvirket af, at der er visse afgrænsningsforskelle mellem Nationalregnskabs opgørelse af værditilvækst og arbejdsmarkedsinput. Opgørelsen af værditilvækst inkluderer en række aktiviteter (merchanding og fabriksløs produktion), der foregår i udlandet uden eller med begrænset dansk lønindkomst, hvilket bidrager til at reducere den opgjorte lønvote.

har der på grund af lave prisstigninger været fremgang i de reale lønninger, der er steget i omtrent samme takt som i midten af 00'erne. Der er dog begyndende tegn på, at aktiviteten på arbejdsmarkedet giver sig udslag i højere nominelle lønstigninger, jf. figur I.13.

FIGUR I.13 LØNSTIGNINGER

Lønstigningerne har generelt været afdæmpede, og de er på niveau med udlandet. Der har været en stigende tendens det seneste års tid.



Anm.: Udlandet dækker over et vægtet gennemsnit af lønstigningstakterne i fremstillingssektoren i Danmarks ti vigtigste konkurrentlande. Seneste observation for 2. kvartal 2018 er ikke tilgængelig for en række lande, og i de tilfælde er lønstigningstakten derfor imputeret med seneste kvartals værdi.

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

... kan føre til
opbygning af
ubalancer

Det er vigtigt at følge udviklingen på arbejdsmarkedet tæt, da lønstigningerne hurtigt kan tage fart, når arbejdsmarkedet strammer til. Da lønstigningerne også øges i Danmarks samhandelslande, giver det i udgangspunktet plads til, at danske lønninger kan stige lidt mere uden, at danske virksomheder taber konkurrenceevne. Højere lønstigninger vil dog stimulere efterspørgslen i samfundet, og det kan bidrage til, at kapacitetspresset øges andre steder i økonomien, eksempelvis på boligmarkedet.

STATUS PÅ BOLIGMARKEDET

Boligpriserne stiger på landsplan ...

På boligmarkedet har der siden 2013 været markante prisstigninger, jf. figur I.14. Prisstigningerne var i starten koncentreret i og omkring de større byer, men har siden spredt sig til det meste af landet. Prisstigningerne har været drevet af generel fremgang i dansk økonomi og lave renter, som har betydet, at brugeromkostningerne, der dækker blandt andet renter og boligskatte, er betydeligt lavere end i midten af 00'erne som andel af disponibel indkomst, jf. nedenstående boks.

... og har givet anledning til bekymring omkring storbyerne

Boligpriserne er steget mest i og omkring de større byer, og det har givet anledning til bekymring, om prisstigningerne i disse områder er holdbare på lang sigt. I København er brugeromkostningerne på ejerlejligheder ganske vist steget mere end på enfamiliehuse på landsplan, men de udgør ligeledes en væsentlig lavere andel af disponibel indkomst end i 00'erne.

BRUGEROMKOSTNINGER

Brugeromkostninger er et mål for omkostningerne ved at eje kapital, og kan benyttes til at belyse, om det er blevet dyrere at eje eksempelvis boliger.

De reale brugeromkostninger pr. enhed kapital (usercost-raten) udgøres af renten efter skat tillagt afskrivninger, eventuelle bidrags-satser samt ejendomsskatte og fraregnet den forventede inflation, som mindsker den reale værdi af gældsforpligtelserne. De reale brugeromkostninger pr. kapitalenhed udgør i 2017 knap 4½ pct., og en stigning i boligrenterne på 1 pct.point vil øge brugeromkostningerne med ca. ¾ pct.point, svarende til en stigning på 17 pct.

$$\text{Brugeromkostning} = \text{Usercostrate} * \text{Boligpris}$$

Produktet af boligpris og brugeromkostninger pr. enhed giver et udtryk for de samlede brugeromkostninger for en "standardbolig", og ved at sætte de samlede brugeromkostninger i forhold til indkomsten i husholdningerne fås et udtryk for, hvor stor en del af husholdningernes indkomst, der benyttes på boliger.

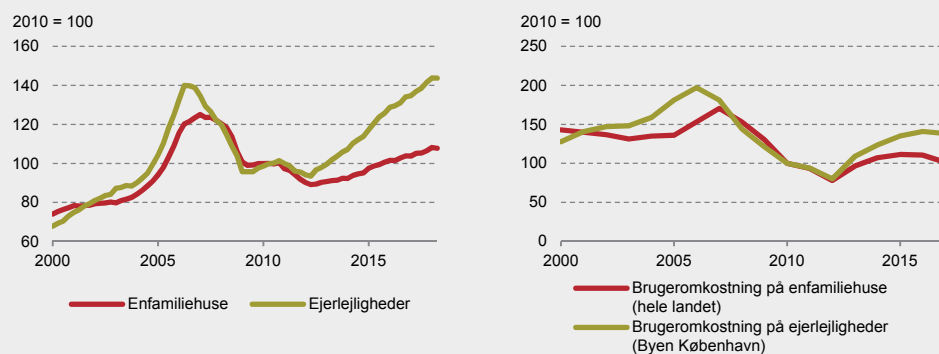
Aftagende handelsaktivitet i storbyerne

Der er dog tegn på, at omsætning og prisstigninger på boligmarkedet i og omkring de større byer er aftagende. I første halvår 2018 var antallet af handler med ejerlejligheder i København 11 pct. lavere end i den tilsvarende periode i 2017. Fald i handelsaktiviteten har typisk gået forud for stigende nedslag på boliger og en vending i

boligpriserne, jf. figur I.15. Faldet i handelsaktiviteten skal ses i sammenhæng med, at der fra årsskiftet blev indført en ny bestemmelse for udlån til husholdninger med høj gæld. Den nye bestemmelse begrænser adgangen til afdragsfrie og variabelt forrentede lån for husholdninger med en gæld på mere end fire gange årsindkomsten og belåning på mere end 60 pct. af boligværdien.

FIGUR I.14 REALE BOLIGPRISER OG BRUGEROMKOSTNINGER

Boligpriserne er steget kraftigt siden 2013, men det lave renteniveau giver lave brugeromkostninger.



Anm.: Venstre: De reale boligpriser viser Danmarks Statistiks kvartalsvise boligpris i forhold til deflatoren for det private forbrug. Højre: De samlede brugeromkostninger er nærmere beskrevet i nedenstående boks, og de er for enfamiliehuse på landsplan og ejerlejligheder i Byen København sat i forhold til disponible indkomster i henholdsvis Danmark og Byen København. Disponibel indkomst i København er kun tilgængelig til og med 2016 og er i 2017 ekstrapoleret med udviklingen i landsgennemsnittet.

Kilde: Danmarks Statistik, Finans Danmark og egne beregninger.

Øget urbanisering skaber behov for boliginvesteringer

En anden faktor i udviklingen på boligmarkedet har været stor tilflytning til de større byer. Eksempelvis er befolkningen steget med omkring 115.000 personer i Københavns og Frederiksberg kommuner siden 2007. Det bidrager naturligt til at øge efterspørgslen efter boliger i disse områder, og da udbuddet kun gradvist tilpasser sig den øgede efterspørgsel, har det presset prisen op. Byggeaktiviteten i blandt andet København har dog været ganske stor de senere år, og byggeriet er i stort omfang begyndt at blive færdiggjort, jf. figur I.16. I takt med at udvidelsen af boligmassen bliver færdiggjort, vil det også lægge en dæmper på prisstigningerne.

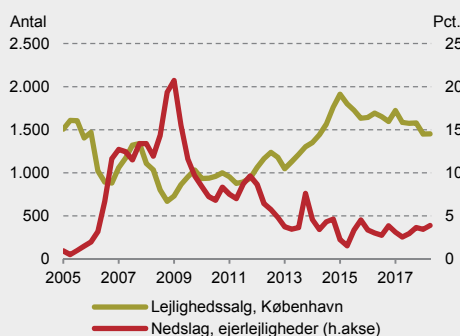
Højere renter udgør en risiko

Nærværende prognose bygger på en forventning om, at renterne kommer til at stige gradvist de kommende år, jf. afsnit I.3. Det øger brugeromkostningerne på boliger, og det vil ligeledes lægge en dæmper på prisudviklingen. Dertil kommer, at skattestoppet på ejen-

domsværdiskatten ophæves fra 2021, og det kan også øge brugeromkostningerne i de områder, hvor ejendomsskatterne stiger. Skulle boligpriserne falde som følge af en stigning i renterne, er det ikke nødvendigvis et udtryk for, at boligpriserne har været overvurderede. Det kan ikke desto mindre udgøre en risiko for husholdninger, der ikke har garderet deres privatøkonomi tilstrækkeligt mod rentestigninger, ligesom det vil lægge en dæmper på væksten i det private forbrug og boliginvesteringer. Priserne på enfamiliehuse ventes at stige 2-3 pct. de kommende år, men der er flere faktorer, der taler for, at prisudviklingen vil blive mere afdæmpet i og omkring de større byer i forhold til de seneste år.

FIGUR I.15 BOLIGHANDLER OG NEDSLAG

Handelsaktiviteten falder typisk før der gives højere nedslag på boliger.

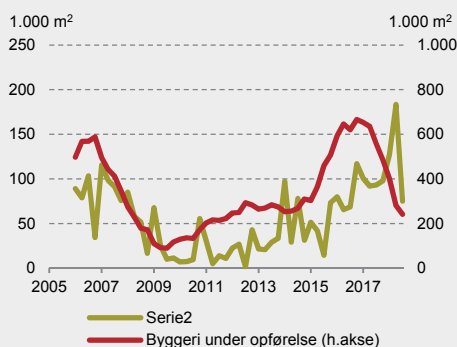


Anm.: Venstre: Nedslag viser forholdet mellem den gennemsnitlige udbudspris og den realiserede handelspris pr. kvadratmeter i København. København omfatter Dragør, Tårnby, Frederiksberg og København kommune. Højre: Figuren viser byggeri under opførelse hhv. færdiggjort byggeri af etageboliger i København. Byggeri under opførelse opgøres som værdien i forrige periode plus påbegyndt byggeri minus færdiggjort byggeri. Statistikken er generelt præget af mange forsinkede indberetninger, og det påbegyndte byggeri opjusteres typisk med mere end 100 pct., hvilket også påvirker "byggeri under opførelse".

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og FinansDanmark.

FIGUR I.16 ETAGEBYGGERI I KØBENHAVN

Der har været en stigning i byggeaktiviteten i København, som begynder at blive færdiggjort.



KAPACITETEN I DANSK ØKONOMI DE KOMMENDE ÅR

Hovedscenariet er blød landing

De kommende år ventes efterspørgslen i dansk økonomi at forblive lidt større end den konjunkturneutrale kapacitet i dansk økonomi. Der er derfor udsigt til, at der fortsat vil være kapacitetspres, men det er ikke hovedscenariet, at det udvikler sig til noget, der kan karakterise-

res som en egentlig overophedning af dansk økonomi. Det skal blandt andet ses på baggrund af, at arbejdsstyrken ventes at stige, og produktiviteten forventes at stige relativt kraftigt, hvilket øger kapaciteten i dansk økonomi.

Usikkerhed om forudsætninger for kapaciteten i dansk økonomi

Forventning om udviklingen i kapaciteten i dansk økonomi bygger på en række forudsætninger, som der naturligt hersker en vis usikkerhed om. Hvis en eller flere af disse forudsætninger viser sig at være for optimistiske, kan det resultere i, at presset på dansk økonomi bliver større end ventet. Det vil sandsynligvis i første omgang resultere i et større pres på arbejdsmarkedet, men der vil også være afledte effekter på boligmarkedet, som kan skabe ubalancer der og i den finansielle sektor. På de følgende sider diskuteres nogle af de usikkerhedsfaktorer, der relaterer sig til kapaciteten i dansk økonomi de kommende år. Det gælder udenlandsk arbejdskraft, stigninger i tilbagetrækningsalderen og produktivitetsvækst.

Arbejdsstyrke

Arbejdsstyrken øges strukturelt ...

Stigninger i den strukturelle arbejdsstyrke er en af de primære årsager til, at hovedscenariet for nærværende prognose er, at den begyndende højkonjunktur ender i en blød landing. Det er særligt udviklingen i arbejdsstyrken frem mod 2020, der er væsentlig vedrørende risikoen for en overophedning, mens udviklingen i arbejdsstyrken på lidt længere sigt i højere grad udgør et risikoscenarie for stillingen på de offentlige finanser.

... modsat i midten af 00'erne

Den strukturelle stigning i arbejdsstyrken og beskæftigelsen i det indeværende opsving står i kontrast til udviklingen i midten af 00'erne. Stigningerne i beskæftigelsen var dengang i høj grad af midlertidig karakter, og det resulterede i et stort pres på lønningerne, hvilket bidrog til opbygning af en række ubalancer hovedsageligt i form af gældsfinansieret boligefterspørgsel og privat forbrug. Der er således en klar forskel til udviklingen i midten af 00'erne, og forventningen om stigende strukturel beskæftigelse minder derimod mere om udviklingen i slutningen af 1990'erne. I slutningen af 1990'erne blev den strukturelle beskæftigelse øget som følge af en række arbejdsmarkedsreformer, herunder forkortelser af dagpengeperioden, som reducerede den strukturelle ledighed. Den stigende beskæftigelse bidrog til, at der kun i begrænset omfang blev set tiltagende lønstigninger, hvilket var medvirkende til, at højkonjunktoren i slutningen af 1990'erne i højere grad end i midten af 00'erne endte i noget, der kan karakteriseres som en blød landing.

Usikkerhed om udenlandsk arbejdskraft og reformeffekter

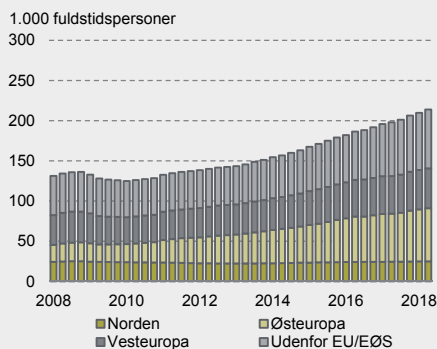
Strukturelle stigninger i arbejdsstyrken frem mod 2020 er således en vigtig forudsætning for hovedscenariet. I det følgende diskuteres først den seneste udvikling i tilgangen af udenlandsk arbejdskraft, hvorefter forudsætningerne om senere tilbagetrækning diskuteres.

Stor stigning i udenlandsk arbejdskraft ...

En stor del af stigningen i beskæftigelsen er de senere år sket gennem tilgang af udenlandsk arbejdskraft, jf. figur I.17. Fuldtidsbeskæftigelsen for lønmodtagere med udenlandske statsborgerskab er siden starten af 2013 steget med 70.000 personer. Denne stigning betyder, at andelen af udenlandske beskæftigede er steget fra godt 5½ pct. til knap 8 pct.

FIGUR I.17 UDENLANDSK BESKÆFTIGELSE

Antallet af beskæftigede udlændinge er steget meget.

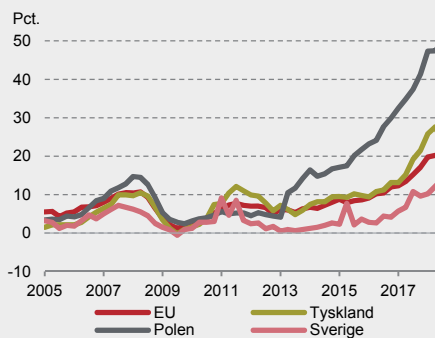


Anm.: Venstre: Egen sæsonkorrektur af beskæftigede udenlandske statsborgere, der er opgjort inkl. beskæftigede med bopæl i udlandet. "Østeuropa" omfatter Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. "Vesteuropa" omfatter de resterende EU/EØS/EFTA-lande plus USA. "Resten af verden" udgøres hovedsageligt af mellemindkomst og udviklingslande, men inkluderer også enkelte industrilande. Højre: Figuren viser andelen af adspurgte virksomheder, vægtet efter størrelse, der svarer, at de har en produktionsbegrænsning i form af mangel på arbejdskraft.

Kilde: Danmarks Statistik, Jobindsats.dk og DG ECFIN.

FIGUR I.18 MANGEL PÅ ARBEJDSKRAFT I UDLANDET

Industrivirksomhederne i udlandet melder i stigende omfang om mangel på arbejdskraft som en produktionsbegrænsning.



... kommer primært fra Østeuropa

Stigningen i antallet af beskæftigede med udenlandsk statsborgerskab skal ses i lyset af globaliseringen, der har været medvirkende til, at arbejdsmarkedet er blevet mere integrerede. I Europa er denne integration understøttet af arbejdskraftens frie bevægelighed, og særligt EU's udvidelse mod øst har medvirket til stor migration af arbejdskraft. I Danmark er det også særligt blandt østeuropæiske arbejdere, at der har været en stor stigning.

Stigningen er koncentreret i visse brancher med kapacitetsudfordringer

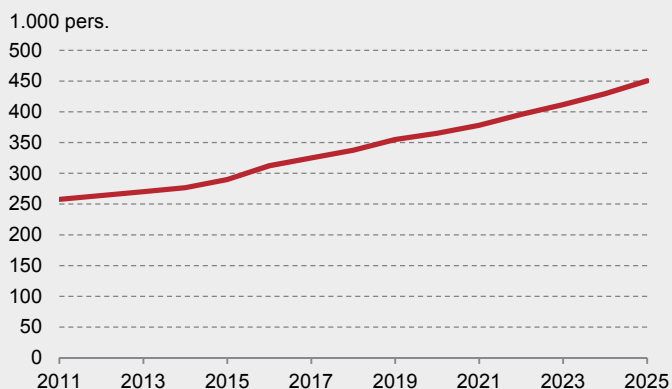
Stigningen i antallet af beskæftigede med udenlandsk statsborgerskab er primært koncentreret i brancher præget af faglært og ufaglært arbejdskraft, og andelen af udenlandske beskæftigede er særligt stor i landbrug, byggeri samt rengøring og anden operationel service. Et fælles kendetegn for de nævnte brancher er, at de er karakteriseret af rekrutteringsudfordringer. Det ses blandt andet af STAR's halvårslige rekrutteringsundersøgelse, hvor de tre brancher er blandt de fem med den højeste andel af forgæves rekrutteringer.

Øget konkurrence om udenlandsk arbejdskraft

Muligheden for yderligere stigninger i udenlandsk arbejdskraft udfordres af, at arbejdsmarkedet også strammer til i andre europæiske lande. Det gælder de østeuropæiske lande, Danmark tiltrækker arbejdskraft fra, men også øvrige, primært nordeuropæiske lande, som Danmark konkurrerer med om den østeuropæiske arbejdskraft. Disse lande er kendetegnet ved stigende lønninger og stigende rekrutteringsudfordringer i industrien, jf. figur I.18. Hvis danske virksomheder bliver nødt til at øge lønningerne i konkurrencen om udenlandsk arbejdskraft som følge af lønstigninger i udlandet, giver det ikke nødvendigvis anledning til en svækkelse af konkurrenceevnen. Højere lønstigningerne i Europa vil generelt føre til højere inflation, og det kan i så fald betyde, at den europæiske pengepolitik strammes tidligere end ventet for at dæmpe presset på økonomien.

FIGUR I.19 ARBEJDSSTYRKE FOR 60-75 ÅRIGE

Arbejdsstyrken er udvidet meget blandt 60-75 årige, og det ventes at fortsætte de kommende år.



Anm.: Historiske observationer er DREAM's konjunkturrensede arbejdsstyrke.

Kilde: DREAM's socioøkonomiske fremskrivning.

Højere efterlønsalder øger arbejds- markedstilknytning for seniorer

Senere tilbagetrækning er en anden faktor bag stigningen i arbejdsstyrken. Siden 2013 er arbejdsstyrken øget med knap 70.000 for personer i alderen 60-75 år, og de kommende to år ventes arbejdsstyrken at stige med yderligere godt 25.000 personer, jf. figur I.19. Stigningen i arbejdsstyrken blandt 60-75 årige skal ses i lyset af, at den demografiske udvikling har betydet, at befolkningen i denne aldersgruppe er øget med knap 50.000 personer fra 2013 til 2017. Dermed er en del af stigningen i arbejdsstyrken også et resultat af stigende arbejdsmarkedstilknytning. Det skal hovedsageligt ses i lyset af, at efterlønsalderen siden 2014 er hævet fra 60 år til 62½ år i 2018, jf. boks I.3. Frem mod 2025 er der vedtaget yderligere stigninger i efterlønsalderen, så den i 2025 er 64 år, jf. tabel I.3. Det bidrager til yderligere stigninger i arbejdsstyrken de kommende år.

**TABEL I.3 TILBAGETRÆKNINGSALDRE
FREM MOD 2025**

Efterløns- og folkepensionsalderen stiger gradvist frem mod 2025.

År	Efterlønsalder	Pensionsalder
2017	62	65
2018	62½	65
2019	63	65½
2020	63	66
2021	63	66½
2022	63½	67
2023	64	67
2024	64	67
2025	64	67

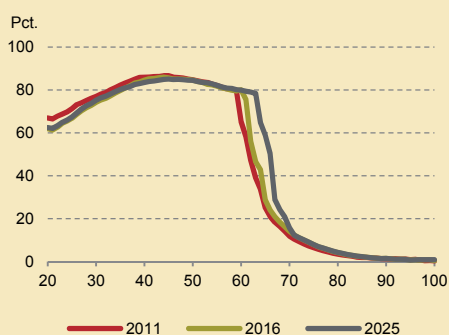
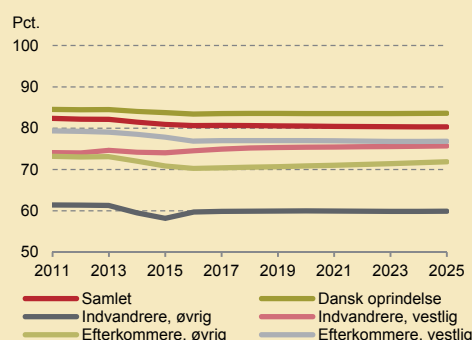
Anm.: Der er ikke vedtaget stigninger i tilbagetrækningsaldrene i 2024-25.

BOKS I.3 FORUDSÆTNINGER OM ARBEJDSMARKEDSTILKNYTNING

Fremskrivningen af den strukturelle arbejdsstyrke bygger på DREAM's socioøkonomiske fremskrivning, der er baseret på DREAM's og Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning samt en række antagelser om udviklingen i erhvervsfrekvenser og overgang til forskellige indkomstoverførsler. Nedenfor beskrives først beregningsmetoden generelt, inden håndteringen af stigninger i tilbagetrækningsalder beskrives.

BOKS I.3 FORUDSÆTNINGER OM ARBEJDSMARKEDSTILNYTNING, FORTSAT

Beregningen af arbejdsstyrken i DREAM's socioøkonomiske fremskrivning tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning samt konjunkturrensede erhvervsfrekvenser fra 2016.^a Arbejdsstyrken er fremskrevet på kohorter for køn, alder, fem herkomstgrupper og ni uddannelsesniveauer. Erhvervsfrekvenserne er konjunkturrensede, og det antages som udgangspunkt, at de er uændrede i fremskrivningen for hver enkelt gruppe. Der tages dog højde for, at der er en stigende uddannelsestilbøjelighed samt for eventuelle reformeffekter. Disse antagelser indebærer, at den gennemsnitlige erhvervsfrekvens i 2025 er omtrent uændret i forhold til 2016 for de fleste aldersgrupper, jf. figur A. Det ses ligeledes af, at gennemsnitlige erhvervsfrekvenser for 25-59 årige opdelt på herkomst omtrent er uændrede i fremskrivningen, jf. figur B.

FIGUR A ERHVERVSFREKVEN, ALDERSFORDELT**FIGUR B ERHVERVSFREKVEN FOR 25-59 ÅRIGE**

Anm.: Historiske observationer er DREAM's konjunkturrensede arbejdsstyrke.

Kilde: DREAM's socioøkonomiske fremskrivning og egne beregninger.

Erhvervsfrekvensen for 60-61-årige er steget betydeligt fra 2011-16, hvilket i høj grad kan tilskrives, at efterlønsalderen er øget, jf. tabel I.3. Frem mod 2025 antages erhvervsfrekvensen at stige yderligere for 62-67-årige, hvilket både afspejler yderligere stigninger i efterlønsalderen og stigninger i folkepensionsalderen. Stigningen i erhvervsfrekvensen for aldersgruppen 62-64 år afspejler grundlæggende de erfaringer, der er draget med de hidtidige stigninger i efterlønsalderen. Når folkepensionsalderen hæves med et år, antages det, at andelen af aldersgruppen på ordninger udenfor arbejdsmarkedet stiger med alderen i samme takt som observeres historisk, og det indebærer blandt andet en øget tilgang til førtidspension. Når alle grupper udenfor arbejdsstyrken er fremskrevet, kan erhvervsfrekvensen residualberegnes. Fremskrivningen af erhvervsfrekvensen indebærer, at erhvervsfrekvensen i 2025 er lavere for eksempelvis 67-årige end 65-årige, og det afspejler hovedsageligt øget tilgang til førtidspension.

a) 2016 er seneste endelige år i Danmarks Statistiks opgørelse af den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik.

Stigning i folkepensionsalder øger arbejdsstyrken fra 2019

Fra 2019 bliver folkepensionsalderen også hævet, og det forventes også at bidrage til, at arbejdsstyrken øges. Det betyder, at stigningerne i arbejdsstyrken fremadrettet i højere grad forventes at komme fra stigninger i folkepensionsalderen, som der endnu ikke er draget erfaringer med, og fremskrivningen beror i høj grad på erfaringer med stigningerne i efterlønsalderen. Det er dog usikkert, i hvor høj grad erfaringerne fra stigninger i efterlønsalderen kan overføres til stigninger i folkepensionsalderen. Det skyldes, at det økonomiske incitament til senere tilbagetrækning er mindre for folkepensionister end efterlønsmodtagere, og det kan betyde, at flere trækker sig tilbage for egne midler. Det svagere incitament skyldes for det første, at folkepensionen typisk er mindre end efterlønnen, og for det andet er der ikke krav om beskæftigelse frem mod overgang til folkepension.

Produktivitet

Skuffende produktivitetsudvikling udgør risiko

Produktivitetsvæksten er en anden væsentlig faktor, der er bestemmende for udviklingen i kapaciteten i dansk økonomi. Nærværende prognose bygger på en forudsætning om, at timeproduktiviteten i 2019 og 2020 vokser med godt 1¼ pct. pr. år. Det er væsentligt højere end de senere års produktivitetsvækst, og også højere end den gennemsnitlige vækst i produktiviteten frem mod 2025 på knap 1½ pct. Forudsætningerne om udviklingen i produktiviteten er baseret på historiske erfaringer set over en lang periode, men de er i sagens natur forbundet med stor usikkerhed. Der er derfor en risiko for, at forudsætningerne om den fremtidige produktivitetsudvikling er for optimistiske.

Produktivitetsforudsætninger skred i midten af 00'erne

Forventningerne til produktivitetsvæksten de kommende år svarer nogenlunde til forventningerne i midten af 00'erne. I *Dansk Økonomi, efterår 2006* blev det eksempelvis skønnet, at timeproduktiviteten i de private byerhverv samlet set ville vokse godt 6 pct. fra 2005 til 2008, men senere opgørelser har vist, at den faktiske stigning over de pågældende år kun blev ca. 2½ pct. Den lavere produktivitetsvækst var en væsentlig årsag til, at presset på arbejdsmarkedet blev større end ventet dengang.

Dårligere produktivitetsudvikling ...

Erfaringerne fra midten af 00'erne giver anledning til at overveje, om antagelserne om produktivitetsudviklingen er for positive. Beregninger med den makroøkonomiske model, SMEC, viser, at beskæftigelsen øges med ca. 45.000 personer i 2020 relativt til hovedscenariet, såfremt stigningerne i produktiviteten bliver 1 pct.point svagere end skønnet i både 2019 og 2020, og det antages, at stigningen i beskæftigelsen i nogen grad udgøres af øget tilgang til arbejdsstyrke, jf. boks I.4.

BOKS I.4 LAVERE PRODUKTIVITET ØGER PRESSET PÅ ØKONOMIEN

Den makroøkonomiske model, SMEC, kan bruges til at illustrere effekten af ændrede produktivtetsforudsætninger. På kort sigt er dansk produktion hovedsageligt bestemt af efterspørgslen efter danske varer, og produktiviteten påvirker derfor, hvor mange beskæftigede der er nødvendig for at opfylde efterspørgslen. Er der tale om en permanent lavere produktivitet er sammenhængen anderledes, idet BNP-niveauet i givet fald vil falde, men her fokuseres på de kortsigtede effekter.

Den modelberegne effekt af, at produktiviteten vokser 1 pct.point mindre i 2019 og 2020 er vist i tabel A. Lavere produktivitet øger for given efterspørgsel behovet for beskæftigede, og det er i beregningen antaget, at denne stigning kommer fra lavere ledighed og højere arbejdsstyrke i omtrent samme forhold som i hovedscenariet. Dermed er der både et positivt og negativt stød til udbuddet. Tilgangen til arbejdsstyrken antages i nogen grad at komme fra udlandet, og det er i beregningen derfor er det antaget, at lønoverførsler til udlandet stiger forholdsmæssigt.

Når personer overgår fra overførselsindkomst til beskæftigelse, øges husholdningernes indkomst. Det forstærkes yderligere af, at lønningerne stiger, når ledigheden falder. Indkomstfremgangen vil alt andet lige øge efterspørgslen, herunder efterspørgslen på boligmarkedet med store boligprisstigninger og byggeaktivitet til følge.

Stigningen i lønningerne betyder dog samtidig, at dansk produktion bliver dyrere relativt til udlandet. Dermed mister dansk økonomi konkurrenceevne, og det trækker i retning af at dæmpe efterspørgslen efter danske varer. Denne effekt er imidlertid relativt begrænset, og modelberegningen viser samlet set, at en lavere produktivtetsvækst kan øge presset på arbejdsmarkedet mærkbart.

TABEL A EFFEKT AF LAVERE PRODUKTIVITETSVÆKST

	2019	2020
	Ændring, pct.	
Timeproduktivitet i private byerhverv	-1,0	-2,0
Timelønsomkostninger	0,2	0,5
Kontantpris på enfamiliehuse	2,9	5,1
Boliginvesteringer	2,2	3,7
Eksport	0,0	-0,1
BNP	0,2	0,2
	Ændring 1.000 personer	
Beskæftigelsesgap	24	45
Ledighed	-12	-18

Anm.: Tabellen viser effekterne af, at væksten i timeproduktiviteten bliver 1 pct.point svagere i 2019 og 2020 i forhold til grundforløbet. I beregningen antages det, at arbejdsstyrken som følge af den større beskæftigelse øges med 12.000 i 2019 og 27.000 i 2020. Effekterne er målt som afvigelser i forhold til grundforløbet.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

... øger risikoen for opbygning af ubalancer

Det øgede pres på arbejdsmarkedet giver anledning til højere lønstigninger, der sammen med højere beskæftigelse øger husholdningernes indkomst. Højere indkomst i husholdningerne bidrager til, at efterspørgslen på boligmarkedet øges med stigende boligpriser og byggeaktivitet til følge. Øget efterspørgsel på boligmarkedet vurderes at indebære en betydelig risiko for, at det vil resultere i øget gældssætning i husholdningerne, som det senest blev set op til finanskrisen. Det illustrerer, hvordan en overophedning på arbejdsmarkedet kan have afledte konsekvenser for andre dele af økonomien.

I.3

INTERNATIONAL ØKONOMI OG FINANSIELLE FORHOLD

Forventning om fremgang i verdensøkonomien, men lidt mindre end i foråret

Der forventes fremgang i Danmarks vigtigste samhandelslande, men væksten er nedjusteret en smule siden seneste prognose. For 2018 er væksten nedjusteret med 0,2 pct.point i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2018* primært som følge af en svagere start på året for en række europæiske økonomier. Væksten for 2019 er ligeledes nedjusteret en smule. Nedjusteringen kan til dels tilskrives de forventede negative effekter af den optrappede handelskonflikt mellem primært USA og Kina. Dermed ventes væksten i Danmarks vigtigste samhandelslande at være 2,4 pct. og 2,3 pct. i hhv. 2018 og 2019. Herefter forventes væksten at aftage til i gennemsnit 1,7 pct. i 2020-25.

Risici er steget

Siden foråret er usikkerheden omkring de globale vækstudsigter steget, og det vurderes primært at være til den negative side. Aktiemarkederne har i oktober været præget af kursfald og uro. En del af risiciene vurderet i foråret har allerede materialiseret sig i form af en optrapning af handelskonflikten, men der er fortsat risiko for en yderligere optrapning. Dertil kommer den politiske uro i en række lande herunder Italien, samt at der fortsat er usikkerhed omkring aftalen mellem EU og Storbritannien som følge af Brexit.

Divergerende rentemeldinger fra ECB og FED

Der har været divergerende signaler fra centralbankerne siden foråret. I euroområdet forlængede Den Europæiske Centralbank (ECB) i juni sit obligationsopkøbsprogram og signalerede samtidig, at den første renteforhøjelse tidligst kommer i 2. halvår 2019. I USA hævede Federal Reserve (FED) derimod renten på rentemøderne i juni og september og signalerede, at der sandsynligvis vil komme en yderligere rentestigning i 2018. I nærværende prognose betyder det, at rentestigningerne er udskudt lidt i Europa, mens de derimod er fremrykket lidt i USA. Stærk vækst og tiltagende inflationært pres i ameri-

kansk økonomi betyder, at der er en betydelig sandsynlighed for, at der kommer flere rentestigninger end forudsat.

Den internationale prognose og renteprognosen er kort gennemgået i boks I.5. I det følgende beskrives udviklingen i europæisk og amerikansk økonomi samt renteprognosen og finansielle forhold i Danmark.

EUROPÆISK ØKONOMI

Tegn på lidt svagere vækst i Europa

Efter euroområdet oplevede en solid vækst i 2017 på 2,5 pct., aftog væksten lidt for en række europæiske økonomier, blandt andet Tyskland, Frankrig og Italien, i de første tre kvartaler af 2018. Dette kan blandt andet tilskrives lavere eksport. De nyeste IFO-tal for euroområdet tyder ligeledes på en nedgang i både opfattelsen af den nuværende økonomiske situation og en nedgang i forventningerne til fremtiden, jf. figur I.20. Dette er særligt udtalt for Spanien og Italien. Det svagere første halvår og indikationerne på lavere forventninger har været medvirkende til en nedjustering af væksten på 0,4 pct.point for euroområdet, så den forventede vækst i år er reduceret til 2,0 pct. For 2019 ventes en vækst på 1,9 pct., hvilket er 0,1 pct.point lavere end i *Dansk Økonomi, forår 2018*.

EU-Kommissionen pålægger Italien at revidere budgettet for 2019 og sender måske Italien i procedure

For første gang har EU-Kommissionen pålagt et euroland at fremlægge et revideret budget. Det skete, da EU-Kommissionen i slutningen af oktober pålagde Italien at sende et revideret budgetforslag. Det skyldes, at Italien planlægger en finanspolitik, som vil medføre en forværring af den strukturelle saldo, som dermed ikke tilpasser sig Italiens MTO (medium-term budgetary objective), og at der derfor ikke er udsigt til et tilstrækkeligt fald i den offentlige gæld i forhold til reglerne i Stabilitets- og Vækstpagten. Dertil planlægger Italiens regering at gennemføre reformer af pensionssystemet, som vil medføre mulighed for tidligere tilbagetrækning, og endelig har Italiens finanspolitiske vagthund ikke valideret den makroøkonomiske prognose. EU-Kommissionen vurderer, at der er belæg for, at Italien kan komme i den såkaldte EDP (Excessive Deficit Procedure). Det skyldes, at et land også kan komme i procedure, hvis det ikke lever op til gældskriteriet.

BOKS I.5 PROGNOSE FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG RENTESKØN

Prognosen for international økonomi tager udgangspunkt i IMF's *World Economic Outlook* fra oktober 2018, men er justeret for information, der kan give anledning til ændringer af vækstskeennene. Efter 2020 tilpasses væksten, så BNP rammer OECD's bud på det strukturelle niveau senest i 2025.

For olieprisen ventes et gennemsnitligt årsniveau på hhv. 74, 84 og 90 dollar pr. tønde i 2018-20. Herefter fremskrives olieprisen mod niveauet i IEA's New Policy scenarie fra november 2018, hvilket indebærer en oliepris på 108 dollar i 2025.

Renteprognosen tager udgangspunkt i den forventede udvikling i de pengepolitiske renter fra ECB og FED, som blandt andet baseres på referater fra rentemøderne samt andre institutioners skøn. Markedsrenterne fremskrives ud fra spænd til de pengepolitiske renter, og frem mod 2025 forudsættes gradvise rentestigninger.

Hovedtrækkene af prognosen for international økonomi og renteprognosen er vist i tabel A og er yderligere uddybet i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, efterår 2018*.

TABEL A UDLANDSVÆKST OG RENTESKØN

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
Vækstskøn	----- Pct.-----				
Euroområdet	2,5	2,0	1,9	1,7	1,0
USA	2,2	2,9	2,5	1,9	1,5
Storbritannien	1,7	1,4	1,5	1,5	1,7
Kina	6,9	6,6	6,2	6,2	4,4
Sverige	2,4	2,4	2,2	2,2	2,5
Realvækst i aftagerlande	2,6	2,4	2,3	2,1	1,7
	----- Dollar pr. tønde -----				
Oliepris	54	74	84	90	108
Rentskøn	----- Pct.-----				
ECB's udlånsrente	0,0	0,0	0,1	0,6	2,5
Dansk statsobligation	0,5	0,5	0,9	1,4	3,5
Tysk statsobligation	0,4	0,5	0,8	1,2	3,3
Amerikansk statsobligation	2,3	2,9	3,4	3,7	4,0
Dansk realkreditrente	2,3	2,1	2,3	2,7	4,8

a) "2025"-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækstrate fra 2021 til 2025, bortset fra renteskøn og oliepris, hvor søjlen angiver niveauet i 2025.

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

Kilde: IMF *World Economic Outlook*, oktober 2018, OECD (2018): *The long view: Scenarios for the world economy to 2060*, juli 2018, Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

FIGUR I.20 IFO-INDEKS FOR EUROOMRÅDET

IFO-tillidsindikatoren er faldet en del siden starten af 2018.



Anm.: IFO-indekset er en økonomisk indikator fra IFO Institute for Economic Research. Den er baseret på en undersøgelse af virksomhedernes vurdering af den aktuelle økonomiske situation og deres forventninger til de næste seks måneder.

Kilde: Macrobond.

Stigende renter i Italien ovenpå uro

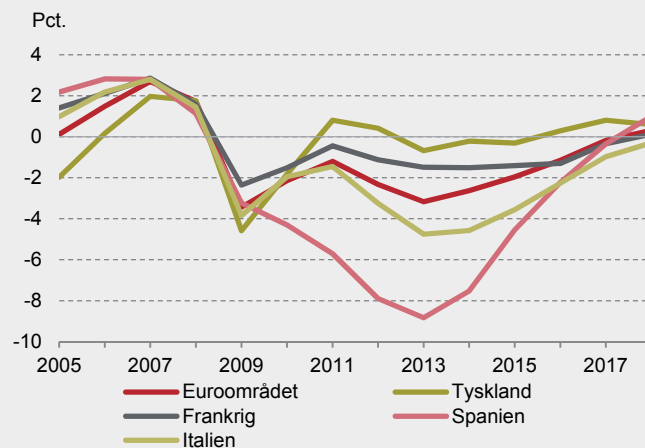
Den offentlige gæld i Italien er i forvejen en af Europas største med et niveau på godt 130 pct. af BNP i 2017, og landets kollisionskurs med EU og usikkerheden omkring regeringsdannelsen i foråret har allerede medført stigende renter. Den tiårige statsrente var i oktober 3,5 pct. mod 1,8 pct. i april måned. Dermed er rentespændet mellem italienske og tyske statsobligationer med ti års løbetid også steget og var i oktober oppe på 3,0 pct.point.

Indsnævring af forskelle mellem eurolandene

Der har været stor heterogenitet i det opsving, der har været i Europa siden 2013. Udviklingen i Tyskland har været præget af forholdsvis stabil fremgang siden finanskrisen, mens en række sydeuropæiske lande som eksempelvis Spanien og Italien har været hårdere mærket af krisen med et BNP langt under det normale niveau, jf. figur I.21. Konjunktursituationen i euroområdet som helhed er tæt på normal, og de seneste år er forskellene mellem eurolandene blevet indsnævret. Således var væksten i 2017 højere i Spanien og Portugal, end den var i Tyskland, og output gap er blevet indsnævret. Særligt Spanien har oplevet en markant lukning af output gap siden 2013, hvilket skyldes solide vækstrater i faktisk BNP på knap 3 pct., mens strukturelt BNP er vokset med godt 0,5 pct.

**FIGUR I.21 OUTPUTGAP I EUROOMRÅDET OG UD-
VALGTE LANDE**

Konjunktursituationen er omtrent neutral i euroområdet.



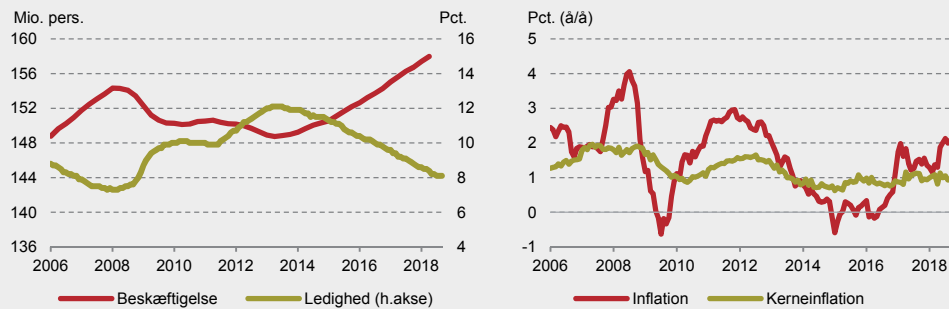
Anm.: Opgørelsen af output gap følger EU-Kommissionens opgørelse.
Kilde: EU-Kommissionen.

**Lav ledighed i
euroområdet, men
inflation renses for
energipriser er
forsat lav**

Fremgangen i den europæiske økonomi har understøttet udviklingen på arbejdsmarkedet med stigende beskæftigelse og faldende ledighed. I september lå ledigheden på 8,1 pct., hvilket er ca. 4 pct.point lavere end for fem år siden, jf. figur I.22. Dette dækker dog over forskelle eurolandene imellem, hvor især de sydeuropæiske lande er præget af en højere ledighed. Den generelt faldende ledighed giver en forventning om stigende lønninger, men væksten i de nominelle lønninger har indtil nu været afdæmpet. Inflationen er ganske vist steget til over 2 pct., men det kan i høj grad tilskrives højere energipriser; således befinder kerneinflationen, dvs. inflation ekskl. bidrag fra energi- og uforarbejdede fødevarer, sig fortsat på et niveau omkring 1 pct. Dette er et stykke under ECB's målsætning om en inflation i underkanten af 2 pct.

FIGUR I.22 BESKÆFTIGELSE, LEDIGHED OG INFLATION I EUROOMRÅDET

Beskæftigelsen er stigende og ledigheden er faldet, men kerneinflationen er stadig lav.



Anm.: Ledigheden er opgjort i pct. af arbejdsstyrken, og seneste observation er september 2018. Seneste observation for beskæftigelsen er 3. kvartal 2018. Kerneinflation er inflationen ekskl. bidrag fra energi og uforarbejdede fødevarer, og seneste observation for inflation og kerneinflation er oktober 2018.

Kilde: Macrobond.

**Fortsat meget
lempelig
pengepolitik
i Europa ...**

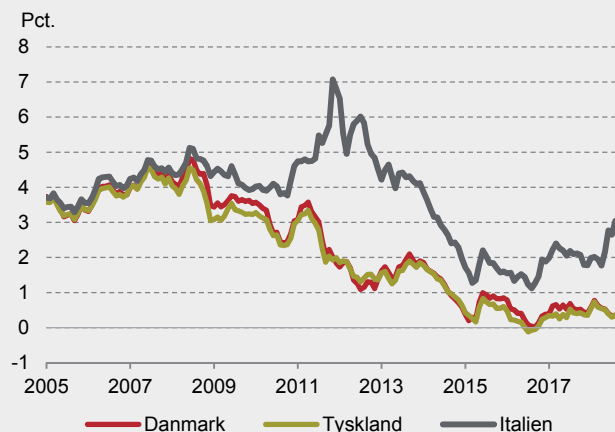
Den svage underliggende inflation i euroområdet har medført, at ECB på rentemødet i juni forlængede deres obligationsopkøbsprogram med tre måneder, så det nu udløber i december 2018. Opkøbsprogrammet er dog halveret i omfang, så nettoopkøbet er blevet reduceret fra 30 til 15 mia. euro om måneden. Nok så væsentligt signalerede ECB i samme ombæring, at de fortsat vil holde renten på et uændret niveau et godt stykke tid efter udløbet af opkøbsprogrammet. Det fortolkes af de flere markedsagttagere i retning af, at ECB's første renteforhøjelse tidligst kommer i løbet af 2. halvår 2019. I nærværende prognose er ECB's første renteforhøjelse derfor udskudt fra 2. til 3. kvartal 2019, og det forudsættes, at de følgende renteforhøjelser vil komme i et relativt moderat tempo.

**... og politisk uro
fører til lavere tiårige
renter i Europa**

De mere lempelige signaler fra ECB har været en medvirkende årsag til, at de danske og tyske statsobligationsrenter er faldet siden foråret, jf. figur I.23. Dertil kommer, at der har været fornyet uro om handelskonflikten og robustheden af de sydeuropæiske økonomier. Uroen om de sydeuropæiske økonomier drejede sig i første omgang om regeringsdannelsen i Italien med de eurokritiske partier Femstjernebevægelsen og Liga Nord, og senere om EU's godkendelse af den italienske regerings budgetforslag for 2019. Dertil kommer, at der opstod bekymringer om sydeuropæiske bankers eksponeringer i Tyrkiet efter en kraftig svækkelse af den tyrkiske lira. Det har øget efterspørgslen efter nordeuropæiske statsobligationer, der betragtes som mere sikre investeringer.

FIGUR I.23 TIÅRIG RENTE PÅ STATSOBLIGATIONER

Siden starten af året er renten på de danske og tyske statsobligationer faldet. Modsat er renten steget meget i Italien.



Anm.: Figuren viser den effektive rente på tiårige statsobligationer. Seneste observation er oktober 2018.

Kilde: Macrobond.

AMERIKANSK ØKONOMI

Fremgang i USA og udsigt til øget kapacitetspres

I USA var der en vækst på 2,2 pct. i 2017, og fremgangen ventes at fortsætte de kommende år. For 2018 og 2019 venter IMF en vækst på hhv. 2,9 pct. og 2,5 pct. understøttet af den lempelige finanspolitik, jf. boks I.6, og de seneste kvartalstal understøtter ligeledes indtrykket af en amerikansk økonomi i fremgang. Væksten for 2019 er dog nedjusteret en smule, hvilket skyldes en forventning om, at handels-tiltagene vil lægge en dæmper på aktiviteten, jf. senere i afsnittet. Ifølge IMF befinder USA sig i øjeblikket i en højkonjunktur med et positivt output gap på godt 1 pct. af BNP, jf. figur I.24, og der er udsigt til et øget kapacitetspres i den amerikanske økonomi blandt andet som følge af den lave ledighed.

BOKS I.6 SKATTEREFORM I USA

I slutningen af 2017 blev der vedtaget en omfattende skattereform i USA, som havde effekt fra 2018. Reformen indebærer væsentlige ændringer i person- og selskabsbeskatningen og medfører et betydeligt mindreprovenu i de første år i størrelsesordenen 1-1½ pct. af BNP, jf. ECB (2018).

Nogle af hovedelementerne i reformen er:

- Nedsættelse af selskabsskattesatsen fra 35 pct. til 21 pct.
- Forenkling og reduktion af personlige indkomstskatter
- Lavere indkomstbeskatning for små virksomhedsejere

Det er generelt forventningen blandt internationale prognosemagere, at reformen vil øge BNP de førstkomende år. USA befinder sig dog i et senere stadie af konjunkturcyklen, hvorfor kapacitetsbegrænsninger kan betyde, at den fulde ekspansive effekt af reformen ikke indtræffer.

Effekten på BNP på mellemlang og lang sigt er ifølge ECB derimod mere uvis. Dette bunder især i en usikkerhed omkring finansieringen af skattereformen og konsekvenserne af at øge den i forvejen høje gæld. Ifølge IMF (2018) forventes bruttogælden at stige til 110 pct. af BNP i 2020, hvilket er et meget højt niveau historisk set.

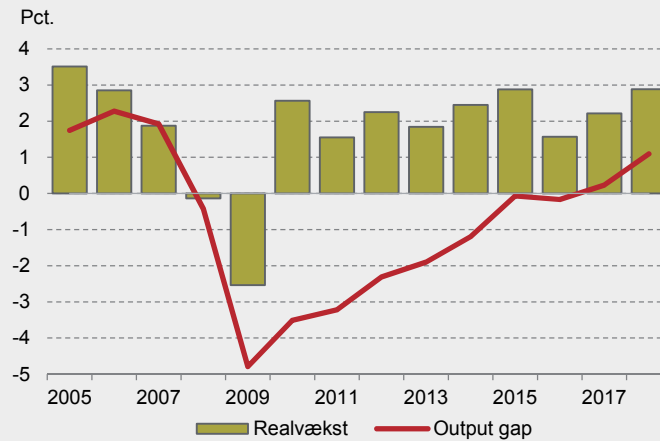
Kilde: ECB (2018): *Economic Bulletin*, Issue 1 2018 og IMF (2018): *World Economic Outlook*, oktober 2018.

Meget lav ledighed og høj inflation i USA

Ledigheden i USA har det seneste år ligget under OECD's bud på den strukturelle ledighed, jf. figur I.25. I takt med at ledigheden er faldet, er lønvæksten steget, og udsigten til stigende pres på arbejdsmarkedet de kommende år vil sætte et yderligere opadgående pres på lønningerne. Inflationen har ligeledes været stigende, hvilket kun i begrænset omfang kan tilskrives de stigende oliepriser. En kerneinflation på 2,2 pct. vidner således om et stærkt underliggende inflationspres.

FIGUR I.24 BNP-VÆKST OG OUTPUT GAP I USA

Der er høj vækst i USA, og output gap er blevet positivt.



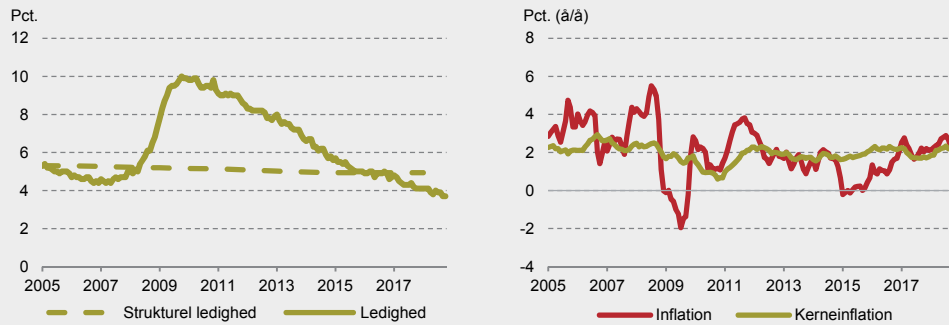
Kilde: IMF, *World Economic Outlook*, oktober 2018.

Strammere pengepolitik i USA

Det tiltagende inflationære pres har betydet, at FED af to omgange har hævet renten fra 1,75 pct. til 2,25 pct. på rentemøderne i juni og september. Samtidig signalerede FED, at renten bliver hævet en gang yderligere i 2018, og i nærværende prognose er det samlede antal af rentestigninger i 2018 dermed øget fra tre til fire. I 2019 ventes yderligere to rentestigninger, så renten ved udgangen af året vil være 3 pct. Det er på niveau med FED's skøn for det langsigtede niveau for styringsrenten, og det lægges til grund, at FED ikke foretager yderligere rentestigninger, når dette niveau nås. Den stærke vækst i amerikansk økonomi indebærer ikke desto mindre en betydelig risiko for, at det inflationære pres øges, hvilket kan føre til flere rentestigninger, end der forudsættes i nærværende prognose.

FIGUR I.25 LEDIGHED OG INFLATION I USA

Ledigheden er under det strukturelle niveau, og inflationen er tiltagende.



Anm.: Figuren viser OECD's strukturelle ledighed (NAIRU). Seneste observation for den faktiske ledighed er oktober 2018. Kerneinflation er inflationen ekskl. bidrag fra energi- og uforarbejdede fødevarer, og seneste observation for inflation og kerneinflation er oktober 2018.

Kilde: Macrobond og OECD, *Economic Outlook* 103.

Fladere rentekurve øger recessions- bekymringer i USA

Rentestigningerne på de tiårige amerikanske statsobligationer har været ganske moderate siden foråret til trods for, at pengepolitikken er strammet lidt mere end ventet i USA. Det skyldes sandsynligvis, at usikkerhed om udviklingen i handelskonflikten har øget efterspørgslen efter mere sikre investeringer relativt til aktiemarkedet, herunder amerikanske statsobligationer. Udviklingen har medført, at rentespændet mellem de lange og korte renter er mindsket yderligere siden foråret. Siden starten af året er spændet mellem den ti- og toårige amerikanske statsobligationsrente således faldet til godt ¼ pct.point, jf. figur I.26. I flere tilfælde er et negativt rentespænd gået et til to år forud for en amerikansk recession, og udviklingen i dette rentespænd følges derfor tæt på de finansielle markeder. Et negativt rentespænd signalerer da også en markedsforventning om, at de korte renter vil blive sænket på et senere tidspunkt. Normalt er rentespændet positivt, og det afspejler, at investorer kræver en risikopræmie for at binde deres investering i længere tid. Flere medlemmer af FED's styrelsesråd har også udtrykt bekymring om at foretage yderligere rentestigninger, hvis det skulle udløse et negativt rentespænd. Derfor kan udviklingen i rentespændet få betydning for den førte pengepolitik fremadrettet.

Divergerende rentesignaler styrker dollaren, ...

De divergerende rentesignaler mellem Europa og USA har betydet, at dollaren er styrket med op mod 10 pct. i forhold til euroen starten af året, jf. figur I.27. Nærværende prognose bygger på en forudsætning

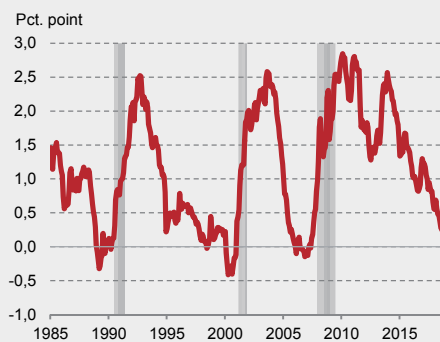
om uændrede valutakurser, men blandt andet en yderligere divergering i renteutviklingen relativt til markedsforventningerne kan på kort sigt påvirke valutakurserne.

... hvilket kan udløse ubalancer i mellemindkomstlande

En styrkelse af den amerikanske dollar udgør traditionelt en risiko for mellemindkomstlande, da de ofte har høj gæld i amerikansk valuta. Det skyldes, at en stigning i dollarkursen øger gældsforpligtelserne i lokal valuta, hvilket kan skabe bekymring, om landene er i stand til at overholde deres forpligtelser. Det kan føre til kapitaludstrømning og til yderlige svækkelser i de pågældende landes valutakurs. Det er i særlig grad tilfældet for lande med store underskud på betalingsbalancen og de offentlige finanser samt små valutaeserver, som det eksempelvis er tilfældet i Argentina og Tyrkiet. Netop i de to lande har der de seneste måneder været betydelig uro om økonomien. Uro i mellemindkomstlande kan være en risikofaktor for den globale økonomi, og i det følgende afsnit gennemgås en række andre risikofaktorer med betydning for prognosen.

FIGUR I.26 RENTESPÆND I USA

Rentespændet mellem den ti- og toårige amerikanske statsobligationsrente er faldet.

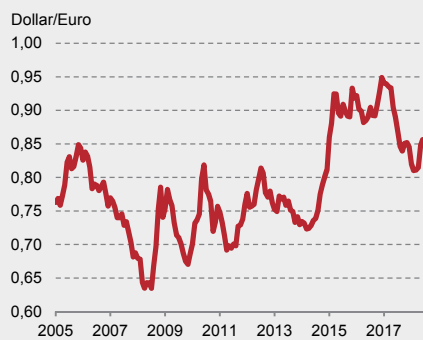


Anm.: Figuren til venstre viser rentespændet opgjort som forskellen mellem renten på en ti- og toårige amerikansk statsobligation. De grå områder angiver de perioder, hvor USA var i recession. Figuren til højre viser valutakursen mellem euro og dollar opgjort som USD/EUR.

Kilde: Macrobond.

FIGUR I.27 VALUTAKURS

Euroen er svækket i forhold til den amerikanske dollar siden starten af året.



RISIKOFAKTORER FOR INTERNATIONAL ØKONOMI

Negative risici er steget

De negative risici for de globale vækstudsigter vurderes at være steget siden foråret. Derudover er en del af de negative risici vurderet i foråret allerede til dels blevet til virkelighed, blandt andet i form af en optrapning af handelskonflikten. Der er fortsat risiko for, at handelskonflikten eskalerer yderligere, hvilket kan have negative konsekvenser for væksten både på kort og på lang sigt, jf. nedenfor. Derudover udgør den fortsatte usikkerhed omkring Storbritanniens fremtidige tilknytning til EU og den politiske uro i Italien negative risikofaktorer for væksten. Dertil vedbliver der at være en risiko for, at inflationen i USA stiger så voldsomt, blandt andet som følge af den meget lempe- lige finanspolitik, at den amerikanske centralbank hæver renterne mere aggressivt. Det vil medføre en større aftagning af væksten i USA end forudsat og kan have afsmittende virkninger på renterne udenfor USA.

Kursfald i oktober, men for hele året er der tale om omtrent uændrede aktiekurser

Aktiemarkederne har især i oktober været præget af store kursfald. De amerikanske aktieindeks Dow Jones og S&P500 faldt fra starten til slutningen af oktober med henholdsvis ca. 8 og knap 10 pct. Kursfaldene kommer dog oven på en lang periode med store stigninger, og ses der på udviklingen i forhold til starten af året, er aktie- indeksene omtrent uændret.

Ifølge IMF vil hårdt Brexit ikke kun sænke Storbritanniens BNP, men også resten af Europas

Storbritannien træder formelt set ud af EU den 29. marts 2019. For- handleerne for EU og Storbritannien har indgået en aftale om Stor- britanniens udtrædelse af EU, som afventer godkendelse i det britiske parlament og i EU's medlemslande. Der mangler dog fortsat en aftale om det fremtidige samarbejde mellem EU og Storbritannien, herunder en handelsaftale mellem de to parter, hvorfor det vedbliver at være en usikkerhedsfaktor, hvordan det fremtidige forhold mellem EU og Stor- britannien bliver. IMF vurderer, at et såkaldt hårdt Brexit, hvor Stor- britannien vil handle med de resterende EU-lande på WTO-be- tingelser, kan reducere BNP-niveauet i EU med op til 1,5 pct. i 2030.⁴

Optrapning af handelskonflikt siden foråret

Siden foråret er der sket en optrapning af handelskonflikten mellem primært USA og Kina, jf. boks I.7, og IMF finder indikationer på, at verdenshandlen er blevet svagere siden starten af året. Der er fortsat stor usikkerhed omkring de fremtidige aspekter for den internationale samhandel, men handelsrestriktioner og deraf mindre global handel vil være skadelig for den globale vækst på både kort og lang sigt.

4) IMF (2018): *IMF Country Report No. 18/224*, juli 2018.

BOKS I.7 HANDELSKONFLIKT

Siden starten af året har der været en optrapning af handelskonflikten, især mellem USA og Kina. Nedenfor gives et overblik over de vigtigste implementerede tiltag fra starten af året og frem til midten af november:

Januar 2018: USA implementerer told på solceller og vaskemaskiner.

Marts og april 2018: USA indfører straffetold på import af stål og aluminium. Kina, som er et af de berørte lande, reagerer ved at indføre modsvarende told på import fra USA. Andre lande bliver fritaget for tolden fra USA permanent eller midlertidigt.

Juni 2018: Fritagelsen for straffetold på stål og aluminium ophører for en række lande, herunder EU. EU svarer igen med indførelsen af en modsvarende told på en række amerikanske varer.

Juli 2018: Amerikansk straffetold på 25 pct. på kinesiske varer for 34 mia. dollar træder i kraft. Kina svarer igen med en tilsvarende told på amerikanske varer.

August 2018: USA indfører yderligere told på kinesiske varer for 16 mia. dollar, og Kina svarer igen med tilsvarende told på amerikanske varer.

September 2018: Amerikansk told på 10 pct. på kinesiske varer for yderligere 200 mia. dollar, og USA har dermed pålagt told på omkring halvdelen af importen fra Kina. Kina svarer igen med told på amerikanske varer for yderligere 60 mia. dollar.

Kilde: EU-Kommissionen (2018): *European Economic forecast, Summer 2018 (interim)* og The Peterson Institute for International Economics (www.piie.com).

Størst effekt på væksten på kort sigt, hvis tilliden falder

En yderligere eskalering af den igangværende handelskonflikt vil ikke blot påvirke den globale samhandel, men kan også have en negativ effekt på den generelle tillid til verdensøkonomien. Ifølge IMF fås de største negative effekter på kort sigt, når der udover højere todsatser også kommer et negativt chok til tilliden, som sætter sig i lavere investeringer og dermed lavere vækst.⁵

På lang sigt betyder mindre samhandel lavere produktivitet og vækst

På sigt betyder en mindre samhandel, at der i mindre grad sker en spredning af viden, og der vil ligeledes være mindre konkurrence. Det vil medføre lavere produktivitet og deraf lavere velstand. OECD har undersøgt et scenarie med en permanent tilbagevenden til told-

5) IMF (2018): *G20 Surveillance note*, juli 2018.

satserne i 1990, som udtryk for en stigning i handelshindrende tiltag.⁶ Det vil føre til, at realt BNP pr. indbygger bliver 14 pct. lavere i 2060.⁷ Dette skyldes et fald i den strukturelle arbejdskraftproduktivitet og en lavere kapitalintensitet.

FINANSIELLE FORHOLD I DANMARK

**Lavt renteniveau,
men øget regulering**

I Danmark er de finansielle forhold ligesom i resten af Europa præget af, at renteniveauet er meget lavt for en økonomi på vej ind i et op-sving. Det afspejler sig eksempelvis i, at renten på korte realkreditobligationer har været negativ siden starten af 2015, jf. figur I.28. Det lave renteniveau bidrager blandt andet til at øge prisfastsættelsen af aktiver, der kan benyttes til at stille sikkerhed for lån. Derfor er der såvel i Danmark som internationalt fokus på den finansielle regulering med henblik på at mindske risikoen for, at finansielle forhold fører til et uholdbart kredittrevet op-sving, som det senest blev set for ti år siden, da finanskrisen brød ud med store makroøkonomiske konsekvenser til følge. På de følgende sider beskrives de finansielle forhold i Danmark med fokus på ændringer i reguleringen de seneste ti år.

**Lavere andel af
variabelt forrentede
og afdragsfri lån**

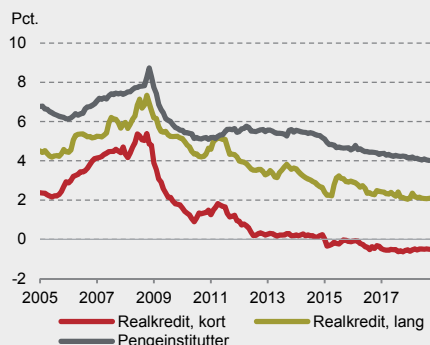
Husholdningerne har de seneste år i nogen grad benyttet det lave renteniveau til at øge deres andel af fastforrentede lån og derigennem sikre sig mod rentestigninger, jf. figur I.29. Nedbringelsen af variabelt forrentede og afdragsfrie lån skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der de seneste år er gennemført en række opstramninger af den makroprudentielle regulering, der blandt andet sigter på at nedbringe udbredelsen af disse låntyper, jf. boks I.8.

6) For de fleste OECD-lande er der tale om en moderat stigning i todsatserne (3½ pct.point for median-landet), da todsatserne allerede var forholdsvis lave i 1990. For BRIICS-landene (Brasilien, Rusland, Indien, Indonesien, Kina og Sydafrika) repræsenterer det en næsten dobbelt så stor stigning i de gennemsnitlige todsatser, da todsatserne var markant højere i 1990.

7) OECD (2018): *The long view: Scenarios for the world economy to 2060*, OECD Economic policy paper, juli 2018 nr. 22.

FIGUR I.28 DANSKE RENTER

Renter på udlån er meget lave i såvel penge- som realkreditinstitutter.

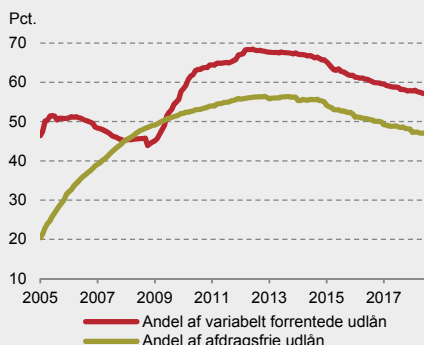


Anm.: Venstre: Figuren viser renten på udlån fra penge- og realkreditinstitutter. Den korte realkreditrente er en sammenvejning af renter på realkreditobligationer med en løbetid på mellem et og to år, og renten i pengeinstitutterne angiver den gennemsnitlige udlånsrente på udlån til danske husholdninger. Der er et databrud i 2013 for pengeinstitutternes udlånsrente. Højre: Figuren viser procentandelen af det samlede realkreditudlån til ejerboliger og fritidshuse, der er med variabel rente eller afdragsfrihed.

Kilde: Realkreditrådet, Nationalbanken og Macrobond.

FIGUR I.29 LÅNETYPER

Variabelt forrentede og afdragsfrie lån er blevet mindre udbredte de seneste år.



MAKROPRUDENTIEL REGULERING

Makroprudentielle tiltag består af politik rettet mod den finansielle sektor for at øge robustheden af den finansielle sektor. Den makroprudentielle regulering sigter på at:

- Forhindre en opbygning af uforholdsmæssigt store risici, der skyldes eksterne faktorer og uordnede markedsforhold, således at finansielle forholds aktivitetens virkning udjævnes over konjunkturerne.
- Gøre den finansielle sektor mere modstandsdygtig og begrænse smitteeffekter.
- Fremme en systemisk synsvinkel i den finansielle regulering for at skabe de rigtige incitamenter for markedsdeltagerne.

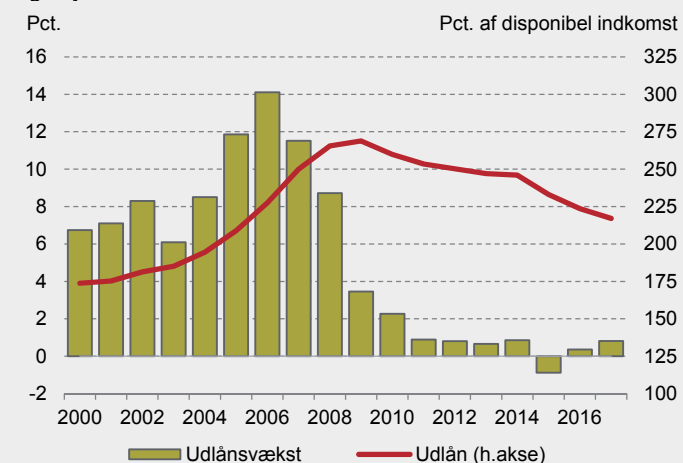
Små stigninger i bankernes udlån

Udlånet til husholdninger er vokset relativt moderat på trods af det lave renteniveau og opsvinget i dansk økonomi, jf. figur I.30. Det skal ses i sammenhæng med, at kreditstandarderne de senere år er strammet overfor husholdningerne. Nationalbankens udlånsundersøgelse viser desuden, at husholdningernes efterspørgsel efter

lån ikke er steget de senere år på trods af opsvinget i dansk økonomi, og det skal givetvis ses i sammenhæng med, at der fortsat er et stort konsolideringsbehov i husholdningerne. De seneste års lave udlånsvækst og fremgang i husholdningernes indkomster indebærer, at udlån er faldet som andel af disponibel indkomst. Det betyder, at opsvinget i dansk økonomi kun i begrænset omfang er kreditdrevet, og Nationalbanken vurderer, at finansielle forhold de seneste år har bidraget med knap $\frac{1}{2}$ pct.point til BNP-væksten årligt.⁸ Det står i kontrast til opsvinget i midten af 00'erne, hvor finansielle forhold stimulerede væksten i dansk økonomi med op til $1\frac{3}{4}$ pct.point.

FIGUR I.30 UDLÅN TIL HUSHOLDNINGERNE

Udlånsvæksten er relativt lav til husholdninger, men udlånet er stadig højt.



Anm.: Figuren viser det samlede udlån til husholdningerne fra penge- og realkreditinstitutter.

Kilde: FinansDanmark og Macrobond.

Flere makro-prudentielle tiltag siden finanskrisen

De finansielle forhold i Danmark er desuden påvirket af, at der også på internationalt plan er gennemført en række stramninger af den makroprudentielle regulering, der sigter mod at øge robustheden af den finansielle sektor. Der er indført likviditetskrav til kreditinstitutter, der er stillet skærpede krav til sammensætningen af kreditinstitutters solvenskrav, og der er indført en række kapitalbuffere. Skulle kreditinstitutter komme i vanskeligheder, er der desuden udarbejdet afviklingsplaner.

8) Nationalbanken (2018): *Finansielle forhold understøtter opsvinget*.

BOKS I.8 OPSTRAMNING AF FINANSIEL REGULERING SIDEN FINANSKRISEN

Der er gennemført en række makroprudentielle tiltag i Danmark og udlandet siden finanskrisen. Makroprudentielle tiltag består af politik rettet mod den finansielle sektor, som sigter mod at øge robustheden af den finansielle sektor. Nedenfor gennemgås en række af de væsentligste ændringer.

Solvens- og likviditetskravene til kreditinstitutterne er opstrammet betydeligt i regi af Basel-komiteen og ophævet til dansk lov gennem EU's *Kapitalkravdirektiv*. Solvenskravet er i udgangspunktet ikke øget, men kravene er øget til den kapital, der indgår i målet, så den i højere grad udgøres af egentlig kernekapital. Derudover er der i tillæg til solvenskravet indført en række bufferkrav, herunder en kontracykliske kapitalbuffer, der fastsættes af Erhvervsministeren på baggrund af indstillinger fra *Det Systemiske Risikoråd*. Den kontracykliske kapitalbuffer har til hensigt at sikre, at alle kreditinstitutter benytter gunstige tider til at opbygge tabsabsorberende kapital. Kreditinstitutterne mister ikke deres licens, såfremt de ikke overholder bufferkravene, men de pålægges at udarbejde kapitalbevaringsplaner i samarbejde med Finanstilsynet. Kapitalbevaringsplanerne kan eksempelvis indeholde begrænsninger for udbetaling af udbytte eller bonus. Likviditetskravet består af en likviditetsbrøk, der opgøres som likvide aktiver relativt til nettoforpligtelser de kommende 30 dage. Det har til hensigt, at kreditinstitutterne har tilstrækkeligt med likvide midler til at kunne overholde deres forpligtelser under et 30-dages stressscenario.

Der er med oprettelsen af Bankunionen på europæisk plan udarbejdet fælles afviklingsstandarder for nødlidende kreditinstitutter. Danmark står udenfor Bankunionen, men principperne for afviklinger er indarbejdet i dansk lov som led i implementeringen af *Krisehåndteringsdirektivet*. Det indeholder et krav om mængden af nedskrivningseggede passiver (NEP), som skal nedskrives, før der kan indskydes offentlige midler i et nødlidende kreditinstitut. Realkreditinstitutter er foreløbigt fritaget fra NEP-kravet, men skal i stedet opfylde et krav om supplerende sikkerhed for udstedelse af særligt dækkede obligationer.

På nationalt plan er der oprettet en tilsynsdiamant for både penge- og realkreditinstitutter. Såfremt et kreditinstitut bryder med pejlemærkerne i tilsynsdiamanten, sættes det pågældende institut under skærpet tilsyn. Tilsynsdiamanterne har til formål at begrænse udlånsvækst og regulere sammensætningen af udlånene for at mindske eksponeringen mod enkeltengagementer og refinansieringsrisiko.

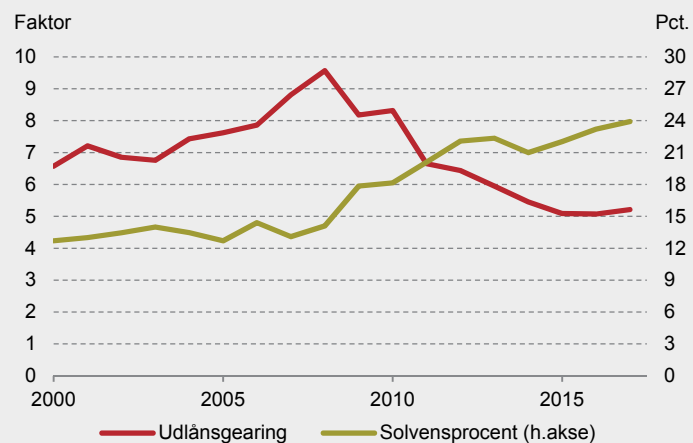
Endeligt har Erhvervsministeriet og Finanstilsynet indført en række bestemmelser, der skærper kravene til kreditpolitikken blandt andet med det formål at begrænse husholdningernes gældsætning og rentefølsomhed. Det gælder *Bestemmelserne for god skik i kreditvirksomheder*, der fastsatte et udbetalingskrav på mindst 5 pct., *Bestemmelser for forsigtighed i kreditvurdering*, der strammede kravene til kreditgodkendelse, og *Bestemmelser for begrænsning af adgangen til risikable lån til husholdninger med høj gæld*, hvormed lån med rentebinding under fem år eller afdragsfrihed ikke kan tilbydes husholdninger med høj belåningsgrad og gæld i forhold til indkomst.

Den kontracykliske kapitalbuffer aktiveres fra 2019

Et af elementerne i den nye, internationale makroprudentielle regulering er den kontracykliske kapitalbuffer. Buffersatsen fastsættes nationalt på baggrund af en vurdering af, om risici i den finansielle sektor er under opbygning. Hensigten er, at denne buffer skal øges i gode tider og frigives igen ved et konjunkturtilbageslag. Derigennem skal den sikre, at kreditinstitutterne benytter gunstige tider til at polstre sig til dårlige tider. Erhvervsministeren har i løbet af 2018 i to omgange besluttet at hæve den kontracykliske kapitalbuffer fra 0 til 1 pct. af risikovægtede aktiver på baggrund af indstillinger fra *Det Systemiske Risikoråd*, som forventer at indstille til en yderligere forhøjelse med ½ pct.point i 1. kvartal 2019, med mindre der sker en væsentlig opbremsning af risikoopbygningen i det finansielle system.

FIGUR I.31 UDLÅNSGEARING

Kreditinstitutternes udlånsgearing er reduceret betydeligt.



Anm.: Udlånsgearing opgøres som bankernes samlede udlån i forhold til egenkapitalen, og solvensprocent opgøres som egentlig kernekapital, hybrid kernekapital og supplerende kapital i forhold til risikovægtede aktiver. Udlånsgearing og solvensprocent er opgjort ukonsolideret. Udlånsgearing og solvensprocent er kun opgjort konsolideret siden henholdsvis 2007 og 2009, men viser omtrent samme udvikling som sektoren ukonsolideret.

Kilde: Finanstilsynet.

Øget robusthed i den finansielle sektor

De skærpede kapitalkrav reducerer kreditinstitutternes udlånskapacitet for en given egenkapital, og det har betydet, at udlånet er faldet relativt til egenkapital, jf. figur I.31. Det kan også have bidraget til den

generelt afdæmpede udlånsvækst de seneste ti år. *Det Systemiske Risikoråd* vurderer, at den seneste forhøjelse af den kontracykliske kapitalbuffer kun vil have begrænset direkte betydning for udlånsvæksten fremadrettet. Det skyldes, at de fleste kreditinstitutter holder tilstrækkelig overdækning i forhold til kapitalkravene til, at de allerede i dag vil være i stand til at overholde de forhøjede kapitalkrav.

I.4

OFFENTLIGE FINANSER FREM MOD 2025

Indhold i afsnittet

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af de offentlige finanser frem mod 2025. Afsnittet indledes med en gennemgang af den forventede udvikling i den offentlige saldo mod 2025. Afsnittet indeholder dernæst en vurdering af den strukturelle saldo og finanspolitikens aktivitetsevirkning.

STILLINGEN PÅ DEN OFFENTLIGE SALDO MOD 2025

Kraftig forbedring af offentlige finanser siden 2014

Den offentlige saldo udviste et overskud på 1,2 pct. af BNP i 2017, jf. tabel I.4. Ses der bort fra udsving afledt af ændringer i pensionsafkastskatten og fremrykninger af pensionsbeskatning, så er saldoen forbedret med ca. 4¼ pct. af BNP fra 2014 til 2017. Forbedringen skal primært ses i lyset af en kraftig stigning i beskæftigelsen, som både skyldes konjunkturfremgang og strukturelle stigninger i beskæftigelsen blandt andet afledt af stigninger i efterlønsalderen.

Gradvis forbedring af den offentlige saldo mod 2025

Overskuddet på den offentlige saldo i 2017 ventes at blive vendt til et underskud i de først kommende år. Fra 2018-25 ventes såvel de offentlige indtægter som de offentlige udgifter, at falde. Udgifterne falder imidlertid mere end indtægterne, så den offentlige saldo forbedres frem mod 2025. Faldet i de offentlige udgifter skal ses i lyset af, at den aftalte politik for de først kommende år giver anledning til en behersket vækst i de offentlige udgifter, samtidigt med, at der aktuelt er en stigning i den strukturelle beskæftigelse og derfor også strukturelt BNP, jf. afsnit I.2.

Overskud i 2017 skyldes midlertidige skatteindtægter, ...

Overskuddet på den offentlige saldo i 2017 kan i høj grad tilskrives, at indtægterne fra selskabsskatten, pensionsafkastskatten og aktieindkomsts-katten tilsammen var godt 1½ pct. højere end det langsigtede strukturelle niveau for disse skatter.

TABEL I.4 OFFENTLIGE INDTÆGTER OG UDGIFTER

Den offentlige saldo forbedres fra 2018 til 2025, da de offentlige udgifter ventes at blive reduceret mere end indtægterne.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2025
	----- Pct. af BNP -----						
Personskatter ^{a)}	25,0	25,3	24,8	24,4	24,3	24,3	24,5
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,9	2,8	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
Pensionsafkastbeskatning	1,5	0,4	0,6	0,8	0,8	0,9	1,0
Nordsøindtægter	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
Afgifter ^{b)}	16,0	16,5	16,2	16,1	15,9	15,9	15,8
Øvrige indtægter	4,8	4,8	4,6	4,7	4,7	4,6	4,5
Indtægter i alt ^{c)}	50,4	50,0	48,8	48,5	48,3	48,3	48,5
Offentligt forbrug	24,6	24,9	24,5	24,4	24,2	24,2	24,4
Offentlige investeringer ^{d)}	3,4	3,4	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2
Indkomstoverførsler	16,2	16,4	16,0	15,8	15,8	15,7	15,8
Øvrige udgifter	4,9	5,3	4,8	5,0	5,0	4,8	4,8
Udgifter i alt ^{c)}	49,1	50,0	48,7	48,5	48,2	47,9	48,1
Primær saldo	1,4	-0,1	0,2	0,0	0,1	0,4	0,3
Nettorenteindtægter	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Offentlig saldo	1,2	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,1
Strukturelle saldo ^{e)}	-0,5	-0,5	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,1

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

b) Posten omfatter foruden moms og punktafgifter blandt andet grundskyld.

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

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

e) Strukturel saldo er opgjort efter budgetlovens metode.

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

**... som normaliseres
frem mod 2025**

De historisk store afkast på aktiemarkedet og de store overskud i selskaber, der har været i de senere år, ventes ikke at fortsætte, og der forudsættes derfor en normalisering af aktieindkomstskatten og selskabsskatten frem mod 2025. Samtidig ventes stigende renter at medføre lavere indtægter fra både pensionsafkastskatten og person-

skatterne de kommende år.⁹ Udviklingen i selskabsskatten, aktieindkomstskatten, pensionsafkastskatten og skatteværdien af rentefradraget ventes at bidrage til et fald i de offentlige indtægter på knap 2 pct. af BNP mod 2025. De offentlige indtægter reduceres fra knap 50½ pct. af BNP i 2017 til 48½ pct. af BNP i 2025.

**Reduktion i offentligt
udgiftstryk mod
2025**

De lavere indtægter frem mod 2025 modvirkes kun delvist af en reduktion i de offentlige udgifter som andel af BNP på 1 pct.point fra 2017 til 2025. Faldet i udgifterne skydes især, at væksten i de offentlige forbrugsudgifter er relativt beskeden frem til 2021 samtidig med, at udgifterne til efterløn mv. reduceres.

**Vurdering af
offentlige finanser
på linje med *Dansk
Økonomi, forår 2018***

Skønnet for det offentlige underskud er reduceret for 2018, hvilket primært skyldes, at det offentlige forbrug er nedjusteret i 2018 samtidigt med, at skønnet over indtægten fra aktieindkomstskatten er opjusteret. Frem mod 2025 er vurderingen af de offentlige finanser overordnet set på linje med *Dansk Økonomi, forår 2018*. Der er indgået en række politiske aftaler siden foråret, som samlet set vurderes at være omtrent neutrale for de offentlige finanser i 2025, jf. boks I.9. Der er kun anvist konkret diskretionær finansiering af energiaftalen i begrænset omfang, og aftalen svækker saldoen med 0,1 pct. af BNP i 2025 i denne fremskrivning. I modsat retning trækker, at der er fastsat udgiftslofter for 2022, som indebærer et lidt lavere offentligt forbrugsniveau for 2022, end det beregningsteknisk var forudsat i *Dansk Økonomi, forår 2018*. Dette styrker isoleret set saldoen i 2025.

9) Grundlaget for pensionsafkastskatten opgøres efter lagerprincippet og beregnes som forskellen mellem værdien af den skattepligtige pensionsformue primo og ultimo året, og de stigende renter indebærer kursfald på pensionsselskabernes obligationer. Stigende renter vil påvirke personskatterne negativt gennem skatteværdien af rentefradragsretten.

BOKS I.9 KONSEKVENNS FOR OFFENTLIGE FINANSER AF POLITISKE AFTALER

Siden *Dansk Økonomi, forår 2018* er der indgået en række politiske aftaler, som påvirker fremskrivningen af de offentlige finanser, jf. tabel A.

Medieaftalen for 2019-2023, fra juni 2018 afskaffer over 4 år medieskatten (licensen). Dette finansieres primært ved at reducere personfradraget, hvorved personskatterne stiger tilsvarende. Dertil kommer en reduktion i DR's udgifter på ¼ mia. kr. i 2025, som henføres til de offentlige forbrugsudgifter i nationalregnskabet.

Energiaftale af 29. juni 2018 indebærer en nedsættelse af forskellige afgifter, som samlet set forventes at svække de offentlige finanser med godt 0,1 pct. af BNP i 2025. Der anvises kun finansiering i form af nye diskretionære tiltag i meget begrænset omfang. I aftalen har aftalepartnerne tilkendegivet, at de fra 2021 midlertidigt vil forhøje afgifter. Knap 90 pct. af regeringens finansiering i 2025 tilvejebringes ved, at regeringen har indarbejdet et nyt skøn for PSO-udgifterne i 2023-25, som indebærer en reduktion i udgifterne på godt 2 mia. kr. i 2025. I denne fremskrivning er skønnet for PSO-udgifterne i 2023 til 2025 baseret på beregningstekniske principper i lighed med andre udgifter under udgiftslofterne, og er omtrent uændret i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2018*. Aftalen svækker således de offentlige finanser i denne fremskrivning med ca. 0,1 pct. af BNP.

Der er fastsat udgiftslofter for 2022. Indarbejdelsen af udgiftslofterne i fremskrivningen forbedrer saldoen med knap 0,1 pct. af BNP fra 2022 og frem set i forhold til forløbet i *Dansk Økonomi, forår 2018*.

TABEL A KONSEKVENNS FOR OFFENTLIGE FINANSER AF POLITISKE AFTALER

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. af BNP -----						
<i>Medieaftalen</i>							
Medieskat	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Personskatter	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Energiaftale</i>							
Udgifter	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Konkret finansiering	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Udgiftsloft for 2022</i>	•	•	•	0,1	0,1	0,1	0,1
I alt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Forslag til finanslov for finansåret 2019, Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen, Energiaftale, 29. juni 2018 samt egne beregninger.

STRUKTUREL SALDO EFTER BUDGETLOVENS METODE

Den strukturelle saldo renser for midlertidige udsving i indtægter og udgifter

Den faktiske saldo vil svinge kraftigt med konjunkturerne, og den er derfor et dårligt mål for de offentlige finansers grundlæggende tilstand. Det er helt naturligt, at der er underskud i en lavkonjunktur, hvor der er mange arbejdsløse og lave skatteindtægter, mens der modsat vil være overskud i en højkonjunktur med få arbejdsløse og mange skatteindtægter. For at få et bedre indblik i den underliggende tilstand for de offentlige finanser bør der ses bort fra disse midlertidige udsving og andre forhold, der kan påvirke den offentlige saldo et enkelt år. Den strukturelle saldo søger at rense den faktiske offentlige saldo for midlertidige udsving i indtægter og udgifter.

Underskudsgrænsen i budgetloven ventes overholdt i 2019

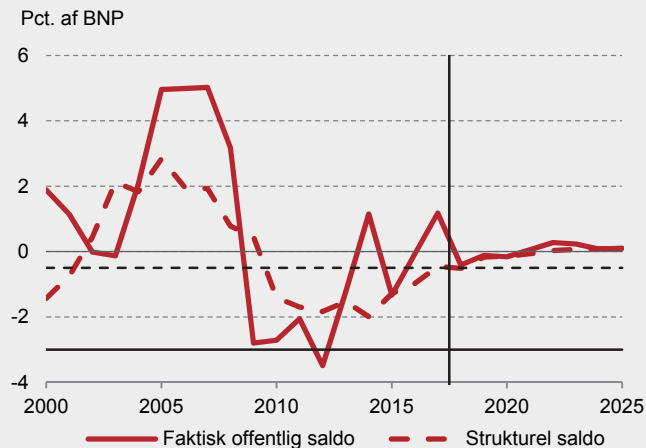
I budgetloven er der en grænse for størrelsen af det strukturelle underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Med det aktuelle forslag til finanslov for 2019 vurderes det, at det strukturelle underskud vil blive reduceret fra 0,5 pct. i 2018 til 0,2 pct. i 2019, og grænsen i budgetloven vil således være overholdt.

Forbedring på knap 2 pct. af BNP fra 2014 til 2019

Den strukturelle saldo udviste gennemsnitlige overskud på 1,7 pct. af BNP i perioden 2002 til 2008, jf. figur I.32. I 2009 og 2010 blev finanspolitikken lempet markant, hvorfor det strukturelle overskud blev vendt til underskud i perioden 2010 til 2014 i størrelsesordenen $1\frac{1}{2}$ til 2 pct. af BNP. Fra 2014 til 2019 ventes den strukturelle saldo gradvist forbedret med i alt 1,8 pct. af BNP. Forbedringen siden 2014 skal primært ses i lyset af en strukturel stigning i beskæftigelsen samt en beskeden vækst i de offentlige forbrugsudgifter.

FIGUR I.32 DEN STRUKTURELLE OFFENTLIGE SALDO

Omtrent balance på den strukturelle saldo i 2019 og lille forbedring frem mod 2025.



Anm.: Den mørkegrå, optrukne linje er underskudsgrænsen på 3 pct. fra Stabilitets- og Vækstpagten, som den faktiske offentlige saldo skal holde sig over. Den stiplede, vandrette linje er grænsen fra budgetloven, som den strukturelle saldo skal holde sig over ved fremsættelsen af forslag til finanslov. Grænsen i budgetloven har været gældende siden forslaget til finanslov for 2014. Den strukturelle saldo er beregnet efter budgetlovens metode.

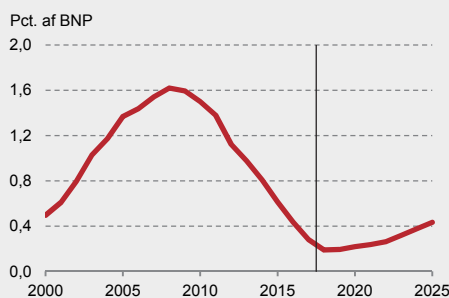
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Lavere nordsøindtægter og flere ældre i forhold til 2005 ...

Den strukturelle saldo er stadig markant dårligere, end tilfældet var i 00'erne. Dette skal for det første ses i lyset af en markant reduktion i de strukturelle nordsøindtægter, hvilket både skyldes lavere olie- og gaspriser og en mindre produktion, jf. figur I.33. For det andet er der blevet flere pensionister, da de store årgange fra 1940'erne er gået på pension de seneste 10 til 15 år, og samtidig er middellevetiden steget. Stigningen i antallet af pensionister og efterlønsmodtagere er omvendt blevet begrænset som følge af Tilbagetrækningsreformen, der gradvist har øget efterlønsalderen siden 2014, og folkepensionsalderen vil stige fra 2019. Stigningen i tilbagetrækningsalderen de nærmest kommende år betyder, at der er udsigt til en kortere periode med fald i andelen af personer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, jf. figur I.34. For 2019 ventes det, at det lavere strukturelle provenu fra nordsøen og højere udgifter til personer, der har trukket sig tilbage tilsammen har svækket saldoen med godt 1½ pct.point i forhold til 2005.

FIGUR I.33 STRUKTURELLE NORDSØINDTÆGTER

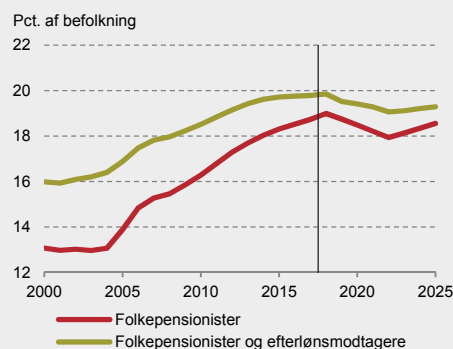
Nordsøindtægterne er reduceret, da såvel olieprisen som olieproduktionen er faldet.



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

FIGUR I.34 FOLKEPENSIONISTER OG EFTERLØNSMODTAGERE

Længere levetid og store krigsårgange øger andelen af folk på pension, mens højere pensionsalder mindsker andelen.



... og de offentlige investeringer er stadig historisk høje

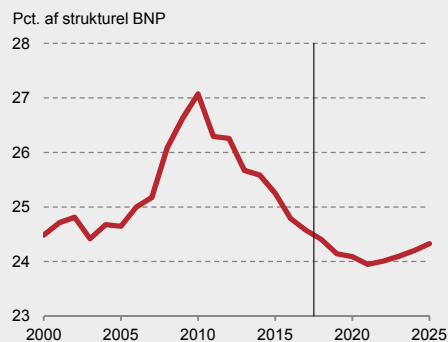
De offentlige forbrugs- og investeringsudgifter steg med 3 pct. af strukturelt BNP fra 2005-10. De seneste otte år er de offentlige forbrugsudgifter gradvist reduceret, så de i 2019 er ½ pct. af strukturelt BNP mindre end i 2005, jf. figur I.35. Derimod er de offentlige investeringer i 2019 ¾ pct. af strukturelt BNP højere end i 2005, jf. figur I.36.

Faktisk og strukturel saldo omtrent ens i fremskrivning

Når den faktiske og strukturelle saldo er stort set ens dækker det over to modsatte forhold, der stort set udligner hinanden. På den ene side er der i fremskrivningen i afsnit I.2 skønnet et positivt beskæftigelsesgap, hvilket er med til at forbedre den faktiske saldo for alle år fra 2018-22 med mellem ¼ og ½ pct. af BNP. På den anden side skønnes det, at det faktiske provenu fra pensionsbeskatning er lavere end det strukturelle provenu samtidigt med, at der er nogle engangsforhold i form af tilbagebetaling af ejendomsskatter og efterlønsbidrag, der svækker den faktiske saldo, jf. tabel I.5.

FIGUR I.35 OFFENTLIGE FORBRUG

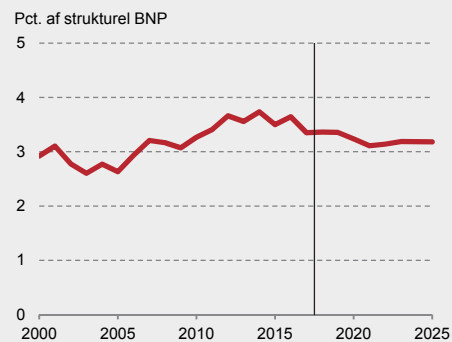
Det offentlige forbrug steg kraftigt under finanskrisen, men er siden reduceret til niveauet før krisen.



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

FIGUR I.36 OFFENTLIGE INVESTERINGER

De offentlige investeringer steg også under finanskrisen, og efterfølgende er investeringsniveauet forblevet højt.



Politiske tiltag forbedrer den strukturelle saldo mod 2022

Fra 2019 til 2025 forbedres den strukturelle saldo yderligere lidt fra et underskud på -0,2 pct. af BNP til et lille overskud på 0,1 pct. af BNP. Forbedringen af den strukturelle saldo sker i de første år, og forbedringen skal ses i lyset af, at der allerede er vedtaget en række konkrete tiltag, der trækker i retning af at forbedre den offentlige saldo i de kommende år. Frem til 2022 er der vedtaget udgiftslofter med en relativt begrænset vækst i det offentlige forbrug. Visse af indkomstoverførslerne mindreguleres frem til 2023, hvorefter de igen er forudsat at følge den generelle lønudvikling. Endeligt hæves folkepensionsalderen løbende med i alt to år frem til 2022, hvorefter den er uændret resten af perioden frem til 2025.

Uændret strukturel saldo fra 2022-25

Frem mod 2025 forbedres den strukturelle saldo ikke yderligere. Det skal ses i lyset af, at der ikke er aftalt væsentlige politiske tiltag, der forbedrer den offentlige saldo. Samtidigt er det forudsat, at renten vil fortsætte med at stige efter 2022, hvilket forøger husholdningernes renteudgifter og deraf følgende stigning i skatteværdien af rentefradraget, der svækker den offentlige saldo frem mod 2025. Den underliggende svækkelse som følge af de stigende renter modvirkes at, at der fra 2022 til 2025 ventes et gradvist stigende provenu fra beskattningen af olieproduktionen i Nordsøen som følge af stigende oliepriser og olieproduktion.

TABEL I.5 FAKTISK OG STRUKTUREL SALDO

Konjunkturerne forbedrer den faktiske saldo i disse år, mens pensionsafkastet er forholdsvis lavt.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. af BNP -----								
Faktisk saldo	1,2	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,0	0,1
- Konjunkturbidrag	0,2	0,3	0,5	0,5	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0
- Pensionsafkast	0,5	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
- Selskabsskat	0,5	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
- Engangsforhold	-0,1	-0,3	0,0	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
- Andet	0,5	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0
= Strukturel saldo	-0,5	-0,5	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

Anm.: Pensionsafkast er pensionsafkastbeskatningen (PAL). For Pensionsafkast, Selskabsskat og Andet vises forskellen mellem det faktiske og det strukturelle provenu for disse poster; Andet dækker over en lang række poster herunder aktieskat, registreringsafgift og en lang række andre poster, hvor det strukturelle provenu det enkelte år beregnes som et syvårs glidende gennemsnit. Engangsforhold er forskydning af provenu fra kapitalpensioner, tilbagebetaling af efterlønsbidrag og ejendomsskatter.

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

Råderum mindre end demografi- og velstandskorrigeret træk i 2019-22

Der er fastsat udgiftslofter for perioden 2019-22, som lægger en øvre ramme for de offentlige forbrugsudgifter. Udgiftslofterne er fastsat med udgangspunkt i væksten i regeringens råderum, som er relativt beskedent i denne periode og udgør gennemsnitligt 3 mia. kr. årligt. I denne fremskrivning forudsættes alle de 3 mia. kr. at blive anvendt som offentligt forbrug, mens regeringens mål for den offentlige forbrugsvækst er 0,4 pct. om året svarende til ca. 2 mia. kr. årligt. Dette er væsentligt lavere end det demografi- og velstandskorrigerede træk på de offentlige forbrugsudgifter, som vurderes til godt 5 mia. kr. årligt i perioden, jf. nedenstående boks.

DEMOGRAFI- OG VELSTANDSKORRIGERET TRÆK

Det demografiske træk er den vækst, der skal være i det offentlige forbrug for at sikre en uændret realudgift pr. bruger. Det demografiske træk afhænger af befolkningens størrelse og sammensætning.

Det demografi- og velstandskorrigerede træk på det offentlige forbrug er den vækst i det offentlige forbrug, der sikrer, at udgiften pr. bruger følger med både ændringer i befolkningen og den generelle velstandsudvikling i økonomien.

For 2023-25 er råderummet lidt større end demografi- og velstandskorrigeret træk

For årene efter udgiftslofterne beregner regeringen råderummet til godt 5 mia. kr. årligt, hvilket er lidt højere end det demografi- og velstandskorrigerede træk på udgifterne. De offentlige forbrugsudgifter i perioden 2023-25 kan derfor godt og vel dække det demografi- og velstandskorrigerede træk, såfremt hele råderummet anvendes til stigninger i de offentlige forbrugsudgifter. I denne fremskrivning er det forudsat, at det offentlige forbrug for 2023-25 følger det demografi- og velstandskorrigerede træk, jf. boks I.10. Regeringens målsætning for den offentlige forbrugsvækst er også i denne periode ca. 2 mia. kr. årligt.

BOKS I.10 OFFENTLIGT FORBRUG OG RÅDERUM FREM MOD 2025

Regeringen har en målsætning om balance på den offentlige saldo i 2025. For det offentlige forbrug har regeringen et mål om en forbrugsvækst (eksklusiv afskrivninger) på 0,4 pct. om året, hvilket for perioden 2019 til 2025 svarer til en samlet stigning på 13¼ mia. kr. i 2019-priser.^a Denne vækst giver isoleret set anledning til et overskud på den offentlige saldo i 2025. Dette initiale overskud placerer regeringen som en reserve til øvrige prioriteringer, hvorved der netop opnås balance på saldoen i 2025. Reserven udgør aktuelt 14¼ mia. kr. i 2025 i 2019-priser. Regeringen betegner summen af den offentlige forbrugsvækst og reserven til øvrige prioriteringer som råderummet, som regeringen altså opgør til 27½ mia. kr. Frem til 2022 er der fastsat udgiftslofter og regeringens reserve til øvrige prioriteringer er en del af udgiftsloftet. En fuld udnyttelse af udgiftslofterne svarer således til, at regeringens reserve til øvrige prioriteringer anvendes til offentligt forbrug.

I nærværende fremskrivning er udviklingen i udgiftslofterne lagt til grund for de offentlige forbrugsudgifter frem til 2022; den deraf følgende vækst i denne periode svarer til regeringens forudsatte forbrugsvækst og værdien af den omtalte reserve i 2022. For årene, der ikke er dækket af udgiftslofterne, dvs. 2023-25, fremskrives det offentlige forbrug med udviklingen i det demografi- og velstandskorrigerede træk. Fremskrivningen af det offentlige forbrug er dermed ikke et resultat af et givet mål for den offentlige saldo i 2025.

For at sammenligne de to fremskrivninger kan det antages, at hele regeringens reserve til øvrige prioriteringer anvendes til offentlige forbrugsudgifter. Der er, som nævnt, ingen forskelle for de år, hvor der er udgiftslofter, dvs. frem til 2022. Som det fremgår af figur A er den mulige vækst i det offentlige forbrug samlet set på linje med udviklingen i det demografiske træk, men mindre end det demografi- og velstandskorrigerede træk.

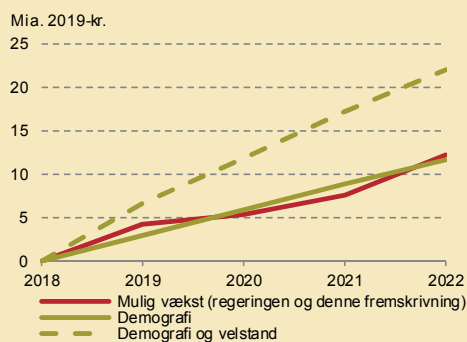
- a) I denne boks omtales det offentlige forbrug uden afskrivninger, da regeringens fremskrivning af det betegner råderummet bygger på denne afgrænsning. I øvrige tabeller i denne fremskrivning indeholder det offentlige forbrug afskrivninger. Afskrivningernes størrelse har ingen betydning for den offentlige saldo i hverken denne eller regeringens fremskrivning, men der kan være forskel på væksten i det offentlige forbrug afhængigt af om det er inklusiv eller eksklusiv afskrivninger.

BOKS I.10 OFFENTLIGT FORBRUG OG RÅDERUM FREM MOD 2025, FORTSAT

For årene 2023-25 er der endnu ikke fastsat udgiftslofter, men hvis det forudsættes, at hele regeringens råderum udmøntes til vækst i det offentlige forbrug, vil stigningen i det offentlige forbrug være lidt højere end det demografi- og velstandskorrigerede træk, der er lagt til grund i nærværende fremskrivning, jf. figur B.

FIGUR A UDVIKLING I OFFENTLIGT FORBRUG 2018-22

Udgiftslofterne kan samlet set dække det demografiske træk frem mod 2022, men ikke når der korrigeres for velstandsudviklingen.

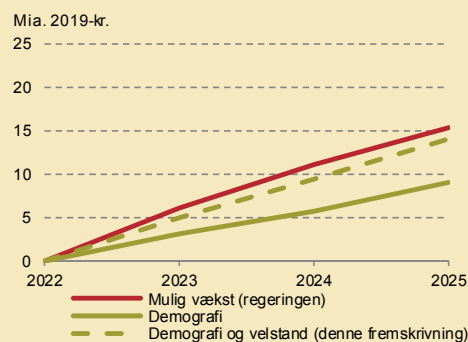


Anm.: Fremskrivningen af det offentlige forbrug er eksklusiv afskrivninger. Mulig vækst er den vækst, der kan være i det offentlige forbrug, hvis regeringen udmønter hele dens råderum til vækst i det offentlige forbrug. I denne fremskrivning følger væksten i det offentlige forbrug udviklingen i den mulige vækst i figur A frem til 2022, for årene 2023-25 følger væksten i det offentlige forbrug demografi- og velstand fra figur B.

Kilde: Finansministeriets Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022, august 2018 og egne beregninger.

FIGUR B UDVIKLING I OFFENTLIGT FORBRUG 2022-25

Regeringens planlagte forbrug og reserve til andre prioriteringer er højere end det demografi- og velstandskorrigerede træk efter 2022.

**FINANSPOLITIKKENS AKTIVITETSPÅVIRKNING****Finanspolitikken dæmper aktiviteten i 2019**

Med forslaget til finansloven for 2019 er der udsigt til, at den økonomiske politik vil dæmpe presset på kapaciteten i dansk økonomi næste år. Det skyldes primært, at forslaget til finanslov indebærer en behersket vækst i det offentlige forbrug. Samtidigt øger tilbagetrækningsaftalen beskæftigelsen væsentligt i de kommende år. Den offentlige beskæftigelse falder som andel af den strukturelle beskæftigelse og mindsker dermed kapacitetspresset i økonomien.

**Tilbagebetaling af
ejendomsskatter i
2020 øger presset**

I 2020 ventes den traditionelle finanspolitik at dæmpe aktiviteten en smule. Udgiftslofterne medfører, at det offentlige forbrug vil vokse langsomt, og den offentlige beskæftigelse stiger lidt langsommere end den strukturelle beskæftigelse. Stramningen i den traditionelle finanspolitik opvejes imidlertid af, at der ventes en tilbagebetaling af ejendomsskatter. Finanseffekten inkl. tilbagebetalinger vurderes således at være omtrent neutral i 2020, jf. tabel I.6.

TABEL I.6 FINANSEFFEKT

Finanspolitikken dæmper aktiviteten i 2019 og vurderes at være nogenlunde neutral i 2020.

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

Anm.: Den et-årige finanseffekt angiver finanspolitikken's aktivitetspåvirkning målt som finanspolitikken's vækstbidrag til BNP sammenholdt med neutral finanspolitik i forhold til året før. Engangsforhold dækker over tilbagebetaling af efterlønsbidrag i 2018 og tilbagebetaling af ejendomsskatter i 2020.

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

I.5

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Hovedscenariet er en "blød landing", ...

Dansk økonomi har de seneste år oplevet høj vækst og en markant fremgang i beskæftigelsen, og i 2018 vurderes beskæftigelsen at overstige det strukturelle niveau med omkring 30.000 personer. Relativ høj vækst i efterspørgslen de kommende år indebærer, at det aktuelle pres på økonomiens ressourcer må forventes at blive fastholdt og måske endda stige. Der er imidlertid også udsigt til en stigning i arbejdsstyrken, og samtidig ventes lønningstakten at tage til. Begge forhold vil bidrage til at tage presset af arbejdsmarkedet, og det forventes derfor, at de kommende års høje vækst vil ende med en såkaldt "blød landing".

... men der er risici

Der er risici begge veje i forhold til dette forløb. På den ene side er der risiko for, at manglen på arbejdskraft øges, og at dette, i fravær af modgående tiltag i den økonomiske politik, fører økonomien i retning af en overophedning. På den anden side er der også risici, der relativt hurtigt kan trække væksten ned. Udviklingen på Danmarks eksportmarkeder kan blive svagere end forudsat, blandt andet som følge af en yderligere eskalering af handelskonflikten mellem USA og Kina eller øget finansiell uro.

FINANSPOLITIK PÅ KORT SIGT

Finanspolitikken bør være stram

Udsigten til en høj vækst i efterspørgslen taler for, at den økonomiske politik bør dæmpe aktiviteten i økonomien. Den planlagte finanspolitik skønnes at indebære en moderat stramning i 2019 og at være omtrent neutral for væksten i 2020. Det vurderes, at den planlagte stramning af finanspolitikken i 2019 er passende givet konjunkturudsigterne. Finanspolitikken for 2020 skal ikke fastlægges endnu, men hvis konjunkturerne udvikler sig hurtigere end ventet, kan der opstå behov for en opstramning i 2020.

Afstand til underskudsgrænse giver råderum, når næste tilbageslag rammer

Den planlagte, moderate stramning af finanspolitikken i 2019 indebærer en lille forbedring af den strukturelle saldo, og der er dermed udsigt til, at den strukturelle saldo bevæger sig væk fra budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. Ved at opbygge en afstand til grænsen opnår man, at der inden for de givne finanspolitiske rammer bliver plads til at understøtte økonomien ved en fremtidig lavkonjunktur.

MULIGE TILTAG HVIS DER ER FARE FOR OVEROPHEDNING

Øget pres på arbejdsmarkedet

Presset på arbejdsmarkedet er øget, og mangel på arbejdskraft står højt på dagsordenen. Højere løn- og prisstigninger ville i den nuværende situation kunne bidrage til at reducere presset på arbejdsmarkedet. Højere lønninger vil kunne øge arbejdsstyrken, blandt andet ved at tiltrække arbejdskraft fra udlandet, og højere priser vil dæmpe efterspørgslen. En moderat forøgelse af løn- og prisstigningerne i forhold til det forventede vil dermed mindske risikoen for, at økonomien kommer under så stort pres, at der opstår behov for at gennemføre økonomisk politiske tiltag for at begrænse manglen på arbejdskraft.

Relevant at overveje mulige reaktioner på en overophedning i god tid

Hvis efterspørgslen udvikler sig hurtigere end ventet, eller hvis forudsætningerne på udbudssiden viser sig at være for optimistiske, øges risikoen for en såkaldt "hård landing". Det er derfor relevant på forhånd at overveje tiltag, der kan iværksættes med kort varsel, og som kan modvirke risikoen for overophedning eller afbøde mulige omkostninger ved en "hård landing". De mulige instrumenter i den økonomisk-politiske værktøjskasse falder overordnet set indenfor tre områder, nemlig finanspolitik, finansiell regulering og udbudsreformer. De tre områder diskuteres i det følgende.

Finanspolitisk stramning er oplagt ved udsigt til overophedning

Den mest oplagte mulighed for at reducere risikoen for en overophedning er en finanspolitisk stramning. En traditionel finanspolitisk stramning kan ske ved at sænke væksten i det offentlige forbrug eller ved at udskyde andre udgiftskrævende initiativer, herunder igangsættelsen af nye offentlige investeringer, eller den kan ske ved at øge skatter eller afgifter, f.eks. som led i en skattereform, der er overfinansieret på kort sigt. En konkret mulighed kunne være at fjerne eller begrænse BoligJobordningen. I dag bidrager ordningen til at øge arbejdskraftmanglen i byggebranchen, og den har ikke oplagte positive struktureffekter, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2015*. På skattesiden kunne indfasningen af eksempelvis jobfradraget og udvidelsen af beskæftigelsesfradraget i *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* fra februar udskydes for at mindske efterspørgselsvæksten. På energi- og klimaområdet kunne stigende CO₂-afgifter bidrage til en omkostningseffektiv opfyldelse af det langsigtede klimamål, samtidig med at de ville kunne bidrage til at dæmpe efterspørgslen i økonomien på kort sigt. Ligeledes ville en konkret udmøntning af finansieringsbidrag til energiaftalen kunne bidrage. Klimamål og energiaftale diskuteres senere i afsnittet.

Stram finanspolitik har omkostninger, men det har laden-stå-til også

En midlertidig, generel reduktion af udgiftsvæksten vil reducere det offentlige serviceniveau, mens højere skatter på arbejdsindkomst vil reducere arbejdsudbuddet, og begge dele kan skabe usikkerhed. Præferencer for udjævning af forbrug og fritid over tid betyder, at der generelt er velfærdsomkostninger ved offentlige ydelser og skattesatser, der varierer over tid. Derfor bør ændringerne i skatter eller serviceniveau så vidt muligt ske som led i en tilpasning, der i øvrigt er ønsket. De stabiliseringspolitiske gevinster ved at justere kursen skal naturligvis stå mål med omkostningerne, hvorfor det kun kan anbefales at ændre den finanspolitiske kurs ved større konjunkturelle ubalancer.

Finansiell regulering kan modvirke risiko for overophedning og mindske omkostningerne ved "hård landing"

Erfaringer fra tidligere højkonjunkturer, herunder ikke mindst den seneste i midten af 00'erne, har vist, at boligmarkedet i kombination med svag finansiell regulering kan forstærke og måske være arnested for opbygning af ubalancer. En tilpas stram regulering af den finansielle sektor kan dermed bidrage til at begrænse risikoen for, at en højkonjunktur udvikler sig uheldigt. Derudover kan en stram regulering være medvirkende til at afbøde de omkostninger, der er forbundet med en "hård landing".

Finansiell regulering er allerede strammet, men yderligere opstramning kan komme på tale

Den finansielle regulering er allerede strammet siden krisen med blandt andet øgede krav til udbetaling ved køb af ejerbolig og begrænsninger på omfanget af lån med variabel rente og afdragsfrihed. Som led i den skærpede regulering af den finansielle sektor er der også indført øgede krav til kapital og likviditet for finansielle institutioner. Senest i september henstillede Det Systemiske Risikoråd, at den kontracykliske kapitalbuffer bliver øget fra ½ til 1 pct., og det blev signaleret, at en yderligere forøgelse i 1. kvartal 2019 kan komme på tale. I overensstemmelse med anbefalingen hævede Erhvervsministeren bufferen for 3. kvartal med ½ pct.point.

Udbudsreformer kan have både et strukturelt og et konjunkturelt sigte

Finanspolitiske stramninger og stram finansiell regulering virker ved at dæmpe efterspørgslen. Presset på arbejdsmarkedet kan imidlertid også adresseres mere direkte gennem tiltag, der øger det effektive arbejdsudbud. Der bør i den forbindelse skelnes mellem tiltag, der strukturelt kan øge arbejdsstyrkens størrelse, og tiltag, der kan bidrage til at styrke arbejdsmarkedets tilpasningsevne. Konjunkturafhængige dagpenge og bedre rammevilkår for udenlandsk arbejdskraft er eksempler på reformer, der kan styrke arbejdsmarkedets tilpasningsevne. Eksempler på reformer, der kan øge arbejdsstyrken permanent, er reduktion af ydelser og ydelsesperioder eller en forøgelse af tilbagetrækningsalderen. En større arbejdsstyrke kan også opnås gennem uddannelse og opkvalificering. Der kan være mange grunde til at ønske sig en bedre uddannet arbejdsstyrke, blandt andet for at øge beskæftigelsen på lang sigt, jf. kapitel III. Det bidrager dog

ikke til at løse de kortsigtede udfordringer med mangel på arbejdskraft, snarere tværtimod, da flere under uddannelse trækker personer ud af arbejdsstyrken på kort sigt.

Timing af udbudsreformer kan være god, men det er i praksis svært

Grundlæggende reformer af dagpenge- og kontanthjælpssystemet og ændringer i pensionssystemet bør ikke være motiveret af en konjunkturbetinget mangel på arbejdskraft. Reforme af det offentlige indkomstoverførselssystem bør være baseret på strukturelle overvejelser, herunder hensynet til de offentlige finanser, behovet for social forsikring og afvejningen mellem indkomstfordeling og effektivitet. Ideelt kan timingen af sådanne reformer bidrage positivt til at tage presset af arbejdsmarkedet i en højkonjunktur, men i praksis er det meget vanskeligt, blandt andet fordi denne type af ændringer bør annonceres i god tid.

Permanent stigning i arbejdsstyrken letter kun presset midlertidigt

En anden udfordring er, at en permanent forøgelse af den strukturelle arbejdsstyrke kun midlertidigt vil bidrage til at modvirke mangel på arbejdskraft. Den større arbejdsstyrke vil ganske vist øge kapacitetsgrænsen i dansk økonomi, men det vil kun udskyde det tidspunkt, hvor mangel på arbejdskraft sætter sig i højere løn- og prisstigninger.

Konjunkturafhængige dagpenge kan styrke arbejdsmarkedets tilpasningsevne

Derimod kan reformer, der sigter mod at styrke arbejdsmarkedets tilpasningsevne, godt bidrage til at mindske konsekvenserne af konjunkturmæssige udsving. Konjunkturafhængige dagpenge ville eksempelvis bidrage til at øge det effektive arbejdsudbud i en højkonjunktur som den nuværende. Principielt kunne man overveje andre områder, hvor tilskyndelsen til at deltage på arbejdsmarkedet blev øget i højkonjunkturer. En mulighed kunne være at øge det økonomiske incitament til senere tilbagetrækning for folkepensionister, når der er særligt behov for seniorer på arbejdsmarkedet. Det kunne eksempelvis ske ved at gøre modregningsreglerne for folkepensionister afhængige af konjunktursituationen. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kunne også i et vist omfang gøres afhængig af konjunkturerne, eksempelvis ved i højere grad at have fokus på opkvalificering i lavkonjunkturer og et mere målrettet jobfokus i en højkonjunktur. I praksis kan det dog være svært at designe regelbaserede systemer, der sikrer de rette incitamenter på det rette tidspunkt.

Udenlandsk arbejdskraft giver øget fleksibilitet, og tilgangen kan gøres konjunkturafhængig

Muligheden for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft styrker arbejdsmarkedets tilpasningsevne. Dette gælder både for arbejdskraft fra EU og fra andre lande. I *Dansk Økonomi, forår 2017* blev der diskuteret forskellige muligheder, der kan påvirke tilgangen af udenlandsk arbejdskraft, herunder en reduktion af beløbsgrænsen, lavere topskat til udlændinge og et midlertidigt beskæftigelsesfradrag for nyuddannede. Principielt kan man forestille sig, at disse tiltag kan gøres af-

hængig af konjunkturudsigterne og situationen på arbejdsmarkedet. Dette vil yderligere kunne styrke arbejdsmarkedets tilpasningsevne. Ændringer på disse områder vil kunne implementeres hurtigt og dermed også kunne bidrage i den aktuelle situation.

DET FINANSPOLITISKE RAMMEVÆRK OG DOKUMENTATION AF POLITISKE TILTAG

Det finanspolitiske rammевærk fastlægger spillereglerne for finanspolitikken

Et finanspolitisk rammевærk fastlægger de regler, som finanspolitikken skal tilrettelægges ud fra, og i Danmark er det i høj grad knyttet til budgetloven fra 2014. Det finanspolitiske rammевærk har til hensigt at sikre gennemskuellighed og troværdighed omkring de offentlige finanser ved at sætte mål for den offentlige saldo, størrelsen af den offentlige gæld og for væksten i de offentlige udgifter. Formålet er at sikre, at der ikke opbygges uholdbart store offentlige underskud, som skal betales af fremtidige generationer.

Behov for grundig evaluering af finanspolitiske rammer

I folketingsåret 2018-19 skal budgetloven evalueres. Budgetterne for de offentlige forbrugsudgifter er blevet overholdt siden 2014, og finanspolitikken er overholdbar. Dermed ser det ud til, at de styringsmæssige instrumenter i budgetloven virker efter hensigten. Men det er også væsentligt, at de finanspolitiske rammer understøtter en effektiv offentlig sektor og øvrige samfundsøkonomiske hensyn. Det er derfor relevant med en dybtgående analyse af såvel omkostninger som gevinster ved de forskellige elementer i budgetloven og det øvrige finanspolitiske rammевærk.

Flerårigt fokus i finanspolitikken bør styrkes

Danmark har en lang tradition for at udarbejde mellemfristede planer og beregne den finanspolitiske holdbarhed, hvilket understøtter det flerårige perspektiv i finanspolitikken. I planlægningen af den økonomiske politik de seneste år har der imidlertid været en tendens til, at det årlige mål for den strukturelle saldo har fyldt mere. Der kan være år, hvor der bør være strukturelle overskud f.eks. af hensyn til konjunktursituationen, og andre år, hvor det kan være hensigtsmæssigt at tillade, at underskuddene er større end ½ pct. af BNP, hvis der for eksempel er behov for store offentlige investeringer. Dertil kommer, at udgiftslofterne, der er en anden vigtig brik i det finanspolitiske rammевærk, reelt set kun har et et-årigt perspektiv, selvom de er fastsat for fire år. Lofterne skal således overholdes årligt med kun begrænsede muligheder for at flytte midler mellem årene, og der er ikke en flerårig fordeling af udgifterne mellem stat, kommuner og regioner. Det bør tilstræbes, at det flerårige perspektiv i finanspolitikken styrkes, så der sikres en mere effektiv anvendelse af de offentlige midler.

De finanspolitiske spilleregler i EU er blevet for udviklede

EU udstikker også en lang række retningslinjer, som den danske finanspolitik skal planlægges indenfor rammerne af. De seneste år er de finanspolitiske spilleregler i EU blevet strammet i kølvandet på finanskrisen. Dette er blandt andet sket med Six Pack og Two Pack, som er stramninger af bestemmelserne i Stabilitets- og Vækstpagten, samt med Finanspagten. Stramningerne af de finanspolitiske spilleregler inden for ØMU'en har været nødvendige, men de har samtidig gjort reglerne mere komplicerede og svært gennemskuelige. Det europæiske finanspolitiske råd har anbefalet en grundig gennemgang af EU's finanspolitiske rammeværk med henblik på at forenkle det nuværende sæt af regler og øge gennemsigtigheden, hvilket formandskabet støtter op omkring.

Politiske tiltag bør dokumenteres fyldestgørende

Kompleksiteten i det finanspolitiske rammeværk stiller høje krav til dokumentationen og kommunikationen af regeringsudspil og politiske aftaler. Det bør fremgå klart af politiske udspil og aftaler, hvordan de påvirker alle de finanspolitiske mål, dvs. den faktiske saldo, den strukturelle saldo, udgiftslofterne, den langsigtede holdbarhed og gælden. Der har beklageligvis været flere eksempler på, at finansieringselementerne ikke dokumenteres i tilstrækkeligt omfang.

Finansieringselementer i Energiaftalen og Medieforliget er uklare

Det gælder eksempelvis Medieforliget, hvor der ikke er offentliggjort en samlet oversigt over økonomien i forliget med alle ændringer i indtægter og udgifter. I Energiaftalen indgår et finansieringsbidrag fra en uspecificeret energiafgift; endda samtidig med, at konkrete elafgifter nedsættes. Der bør generelt ikke indregnes finansiering fra skatter og afgifter, der ikke som minimum er aftalt blandt partier, der udgør et flertal i Folketinget. I beskrivelsen af finansieringen af Energiaftalen mangler der endvidere en dokumentation af de varige virkninger af aftalen.

PENSIONSSYSTEMET

Samspilsproblemet søges løst med ekstra fradrag for pensionsindbetaling og udvidet beskæftigelsesfradrag

Pensionssystemet er de senere år blevet ændret ad flere omgange og senest med *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* fra februar 2018. Her indføres et ekstra fradrag for pensionsindbetalinger op til 70.000 kr. årligt, hvor fradraget afhænger af antallet af år til pensionsalderen. Derudover udvides grundlaget for beskæftigelsesfradraget, så det også omfatter fradragsberettigede pensionsindbetalinger. Disse tiltag har til formål at adressere det såkaldte samspilsproblem, der dækker over, at en række offentlige ydelser er indkomstafhængige og aftrappes i takt med, at eksempelvis udbetalinger fra egne pensionsordninger bliver større. Aftrapningsreglerne reducerer incitamentet til pensionsop-

sparing og giver nogle grupper høje sammensatte marginalsatser af pensionsopsparingen.

Behov for at gennemtænke det samlede pensionssystem

De mange ændringer af pensionssystemet risikerer at skabe usikkerhed om, hvordan man foretager den mest hensigtsmæssige placering af sin opsparing. En løsning på samspilsproblematikken kræver, at der skabes en hensigtsmæssig balance mellem pensionsbeskatningens opsparingsincitament og modregningsreglerne. Problemstillingen er kompliceret, og det kræver grundige analyser for at kunne finde løsninger, der balancerer de forskellige hensyn. Der er derfor fortsat behov for at gennemtænke det samlede pensionssystems indretning og dermed at færdiggøre Pensionskommissionens arbejde.

EJENDOMSVURDERINGER

Udskydelse af nye ejendomsvurderinger

Skatteministeren har udskudt udsendelsen af de nye ejendomsvurderinger til 2020. I *Aftale om nye ejendomsvurderinger* fra november 2016 var det oprindeligt planen, at de nye ejendomsvurderinger skulle udsendes til boligejerne i første kvartal 2019. Udskydelsen sker for at sikre, at det nye vurderingssystem fungerer. Det er fortsat planen, at de nye boligbeskatningsregler træder i kraft i 2021.

Vigtig med troværdighed omkring de nye 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. Udskydelsen af de nye ejendomsvurderinger skaber usikkerhed for boligejerne, men det er vigtigt at sikre troværdighed om det nye ejendomsvurderingssystem gennem pålidelige og gennemarbejdede ejendomsvurderinger. Det bør dog samtidig understreges og accepteres, at vurderingerne altid vil være behæftet med usikkerhed, og selv det bedste vurderingssystem vil aldrig kunne forudsige handelspriserne fuldstændigt. Dette må dog ikke være til hinder for beskatning af boliger.

ENERGI-, KLIMA- OG MILJØPOLITIK

Energiaftale: 3 havvindparker og lavere elafgifter

I juni indgik alle Folketingets partier en energiaftale frem til 2024, hvor der blandt andet indgår tre havvindmølleparker og en reduktion af elafgifterne. Energiaftalen har fokus på at øge produktionen af el baseret på vedvarende energi og på at øge tilskyndelsen til at bruge el frem for fossile brændsler, f.eks. varmepumper frem for olie- og naturgasfyr. Formandskabet har tidligere anbefalet lavere elafgifter, jf.

Økonomi og miljø 2016. Samtidig er det positivt, at aftalen lægger op til at konkurrenceudsætte energispareindsatsen.

Nyt mål: Danmark klimaneutral i 2050

Med energiaftalen har Folketingets partier fremsat en ambition om, at Danmark skal være klimaneutral senest i 2050. Det er en præcisering i forhold til formuleringen i klimaloven fra 2014, hvor fokus var på fossil-frihed samt markant lavere udledning af drivhusgasser fra andre sektorer. I modsætning til klimaloven står alle Folketingets partier bag målet. Det er hensigtsmæssigt, at alle drivhusgasser – også udledningerne fra landbruget – bliver inddraget på lige fod i målsætningerne.

Mål bør nås med stigende afgift på drivhusgasser

Givet dette nye klimamål er det vigtigt at bruge de instrumenter, der sikrer, at målet nås så billigt som muligt. Det mest omkostnings-effektive instrument til at mindske udledningen af drivhusgasser er en gradvist stigende afgift på alle drivhusgasser. Ud fra en fagøkonomisk betragtning vil det derfor være ønskeligt med et klart signal om, at der frem mod 2050 vil blive indført stigende afgifter på alle udledninger af drivhusgasser fra Danmark. Det vil reducere usikkerheden om de fremtidige klimapolitiske rammer og dermed mindske risikoen for, at virksomheder, landmænd og bolig- og bilejere kommer til at foretage langsigtede investeringer, der fordyrer omstillingen til klimaneutralitet i 2050.

Klimaudspil med mange ambitioner og få konkrete tiltag

Regeringen fremlagde i oktober et klima- og luftudspil, *Sammen om en grønnere fremtid*, som blandt andet skal anviser vejen til at opfylde aftalen med EU om reduktion af drivhusgasudledningen fra den ikke-kvoteomfattede del af økonomien i perioden 2021-30. Udspillet opstiller en række klimamålsætninger, blandt andet vedrørende overgang til nulemissionsbiler. Der foreslås dog kun få konkrete tiltag i udspillet.

Konkrete tiltag giver beskeden reduktion

Ifølge beregningerne i udspillet vil energiaftalen kun bidrage med få procent af det samlede, forventede reduktionsbehov i perioden 2021-30, og de konkrete initiativer, der fremgår af klimaudspillet bidrager med 10-15 pct. Udover de konkrete initiativer lægger udspillet op til at anvende bidrag fra LULUCF-kreditter (CO₂-optag i jorde mv.), som ventes opnået uden yderligere tiltag, samt bidrag fra annullering af CO₂-kvoter på tilsammen omkring 60 pct. af reduktionsbehovet. Der udestår dermed fortsat et væsentligt reduktionsbehov. Regeringen lægger op til, at hovedparten heraf skal løses ved at indfri forskellige målsætninger på transportområdet om nulemissionskøretøjer.

For meget fokus på biler og for lidt på landbrug

Der er i dag ikke nogen direkte regulering af landbrugets udledning af drivhusgasser – og det lægges der kun i meget begrænset omfang op til i udspillet. Derimod er der i dag betydelige afgifter på brændstof og biler. Analyserne i *Økonomi og miljø 2018* peger på, at der er

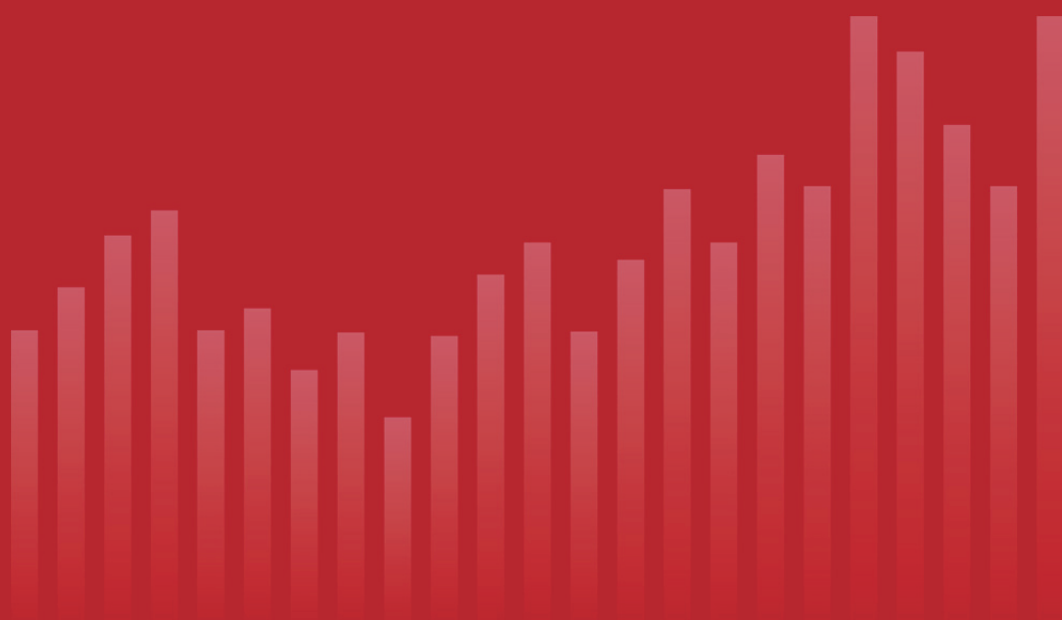
Samfundsøkonomisk set billige reduktioner i landbruget, mens det vil blive samfundsøkonomisk dyrere at opnå yderligere reduktioner fra personbiler. I udspillet er det valgt at prioritere en række tiltag og målsætninger vedrørende omstilling af transporten, hvilket gør målopfyldelsen samfundsøkonomisk dyrere end nødvendigt.

**Annullerede
CO₂-kvoter
bør benyttes,
hvis billigere**

Regeringen lægger i klimaudspillet op til at benytte muligheden for at annullere CO₂-kvoter til at opfylde en del af reduktionsmålet for den ikke-kvoteomfattede del af økonomien. Danmark bør bruge denne mulighed, hvis det er billigere end at mindske udledningen fra den ikke-kvoteomfattede del af økonomien. Det europæiske kvotesystem har været kritiseret, men som vist i *Økonomi og miljø 2018* indebærer aftalen om kvotesystemet fra starten af 2018, at denne type af annullering af kvoter effektivt reducerer kvoteudbuddet og dermed den samlede udledning af drivhusgasser i EU.

**Regulering af
partikelforening
fra brændeovne bør
målrettes gamle
ovne og byområder**

Regeringens udspil omhandler ikke kun klima, men også luftforurening. En af de væsentlige kilder til luftforurening i Danmark er partikelforening fra brændeovne. Det er derfor positivt, at regeringen vil reducere forureningen fra denne kilde. I udspillet foreslås, dels at gamle brændeovne skal skrottes ved ejerskifte, dels et tilskud til at skrotte en gammel brændeovn. Forureningen fra brændeovne er værst fra gamle ovne og i tæt bymæssig bebyggelse, og reguleringen bør derfor målrettes byområder og gamle brændeovne. I *Økonomi og miljø 2016* blev der foreslået en differentieret afgift på brændeovne og som et alternativ hertil et forbud mod gamle brændeovne. Analysen viste samtidig, at den samfundsøkonomiske gevinst ved skrotningsordninger er mindre.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL II

SKAT OG

ARBEJDSUDBUD

KAPITEL II

SKAT OG ARBEJDSUDBUD

RESUME

I dette kapitel præsenteres en ny analyse af, hvordan ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst påvirker beskæftigedes valg af arbejdstid.

Undersøgelsen finder en elasticitet i arbejdstiden med hensyn til marginals-katten på arbejdsindkomst på 0,10. Dette er i overensstemmelse med, hvad der traditionelt har været lagt til grund for konsekvensberegninger af eksempelvis de økonomiske ministerier. Undersøgelsen finder endvidere, at arbejdsudbudselasticiteten er størst for kvinder.

Kapitlet illustrerer også, at der er betydelig usikkerhed forbundet med at opgøre effekterne af ændringer i beskatningen.

II.1

INDLEDNING

Skatter på arbejdsindkomst forvrider beslutninger

Skatter på arbejdsindkomst tilvejebringer en væsentlig del af den offentlige sektors skatteindtægter og bidrager til at omfordele indkomst. Beskatningen reducerer imidlertid også gevinsten ved at deltage og yde en ekstra indsats på arbejdsmarkedet og forvrider derfor borgernes økonomiske dispositioner. Høje marginalskatte på arbejdsindkomst begrænser eksempelvis tilskyndelsen til at arbejde en time ekstra, til at søge et bedre aflønnet job og til at vælge en lang uddannelse. Dermed trækker beskatning af arbejdsindkomst i retning af at reducere den samlede effektivitet og velstand i samfundet.

Afvejning mellem fordeling og velstand

Indretningen af arbejdsindkomstbeskatningen, herunder beskatningsniveauet for forskellige indkomstgrupper, er derfor i høj grad et spørgsmål om at afveje fordelingshensyn overfor hensynet til velstand.

Vigtigt at kende størrelsesordenen af skatteforvridninger

Størrelsen af skatteforvridningerne er ikke kun med til at afgøre, hvor store de samfundsøkonomiske omkostninger ved et skattesystem med høje marginalskatte på arbejdsindkomst er. De er også med til at bestemme, hvor stor en del af det umiddelbare tab i skatteindtægter ved en reduktion af skatten på arbejdsindkomst, der efterfølgende vender tilbage i form af offentlige skatteindtægter som følge af øget økonomisk aktivitet. Det er derfor af flere årsager vigtigt at have et troværdigt skøn for størrelsesordenen af skatteforvridningerne, og der er ofte fokus på dette i den økonomisk-politiske debat.

Kun få undersøgelser af arbejdsudbudseffekter i Danmark

Der er de senere år gennemført en række undersøgelser af, hvordan beskatning påvirker skatteydernes adfærd i forskellige dimensioner. Når det kommer til effekterne af ændringer i arbejdsindkomstsskatte på de beskæftigedes valg af arbejdstid, er der imidlertid kun ganske få undersøgelser for Danmark. De få, der findes, baserer sig desuden på den observerede adfærd adskillige år tilbage.

Kapitlet præsenterer resultater fra en ny undersøgelse

I dette kapitel præsenteres resultaterne fra en ny undersøgelse af konsekvenserne af ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen på valget af arbejdstid. Undersøgelsen er udarbejdet i samarbejde med VIVE – Det nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd og baserer sig på data for perioden 1997-2015. Resultaterne fra undersøgelsen er overordnet i overensstemmelse med tidligere undersøgelser for Danmark og med de antagelser om effekterne af beskatning på arbejdstid som traditionelt har været lagt til grund for konsekvensberegninger i de økonomiske ministerier. I undersøgelsen fin-

des, ligesom det er tilfældet i tidligere studier, større arbejdsudbudseffekter for kvinder end for mænd, om end forskellen ikke er statistisk signifikant.

Et bidrag til debatten om regneprincipper

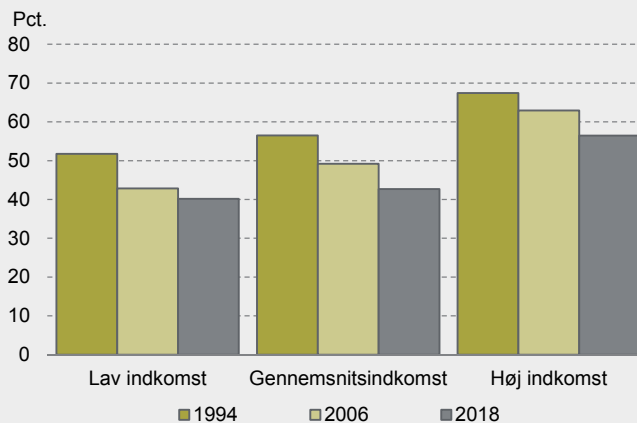
Dette kapitel skal ses i lyset af den aktuelle debat om regneprincipperne for effekterne af ændringer i den økonomiske politik, og i dette tilfælde helt konkret, hvilken effekt på arbejdsudbuddet, man bør lægge til grund ved ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen. I kapitlet illustreres det blandt andet, at der er væsentlig usikkerhed forbundet med vurderingen af disse effekter.

Skattereformer har reduceret marginalsatserne på arbejdsindkomst

De seneste årtiers skattereformer har bidraget til en betydelig reduktion i marginalsatserne på arbejdsindkomst på tværs af forskellige indkomstniveauer, jf. figur II.1. Den empiriske undersøgelse, der præsenteres i kapitlet, er baseret på nogle af de ændringer i skattesystemet, der har fundet sted i denne periode.

FIGUR II.1 UDVIKLINGEN I MARGINALSKATTER

Marginalskatten for lønmodtagere er faldet på tværs af indkomstniveauer.



Anm.: Indkomsten er opgjort som lønindkomst før arbejdsmarkedsbidrag for fuldtidsbeskæftigede på baggrund af registerdata. For 2018 anvendes en fremskrivning af indkomsten i 2016. Lav indkomst er defineret som 67 pct. af gennemsnitsindkomsten, mens høj indkomst er defineret som 67 pct. over gennemsnitsindkomsten. Se figur II.2 og II.5 for en beskrivelse af de antagelser der ligger til grund.

Kilde: Egne beregninger.

Fokus på isolerede ændringer af skattesystemet

I kapitlet fokuseres på de isolerede konsekvenser af ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst. Der tages således ikke højde for, at de offentlige udgifter, som skatteindtægterne anvendes til at finansiere, kan påvirke fordelingen af forbrugsmuligheder mellem borgerne ligesom der ikke tages højde for eventuelle afledte effekter af offentlige udgifter på arbejdsudbud og produktivitet.

Kapitlets indhold

Kapitlet fokuserer, som nævnt, på, hvordan beskatning af arbejdsindkomst påvirker valget af arbejdstid. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at skatteydere kan reagere på ændrede skatter på en række andre måder end via arbejdstiden. I afsnit II.2 diskuteres disse forskellige kanaler, og det diskuteres også, hvordan arbejdsindkomstbeskatningen teoretisk påvirker borgernes velfærd. I afsnit II.3 præsenteres hovedtrækkene af beskatningen af arbejdsindkomst i Danmark, og der gives en kort oversigt over de seneste 30 års skattereformer. Afsnit II.4 giver et overblik over de eksisterende resultater fra den empiriske litteratur om, hvordan ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst påvirker skatteydernes adfærd med særligt fokus på undersøgelser for Danmark. I afsnit II.5 præsenteres resultaterne fra den nye undersøgelse af skattesystemets indvirkning på valget af arbejdstid. I afsnit II.6 præsenteres konsekvenserne af forskellige typer af skatteændringer med udgangspunkt i resultaterne fra afsnit II.5, og disse sammenlignes med tilsvarende beregninger baseret på de antagelser de økonomiske ministerier lægger til grund. Fokus i afsnit II.6 er særligt på konsekvenserne for arbejdsudbuddet og de offentlige finanser. Endelig opsummeres der i afsnit II.7.

II.2

CENTRALE BEGREBER OG SKATTERS VIRKNINGER

Ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst påvirker borgernes adfærd, de offentlige finanser og samfundets velfærd. Designet af et hensigtsmæssigt skattesystem vil i sidste ende skulle tage udgangspunkt i effekten på samfundets samlede velfærd. Denne dækker over påvirkningen af de enkelte borgers velfærdsniveau og samfundets præferencer for fordeling.

EFFEKTER PÅ SAMFUNDETS VELFÆRD

Effekterne af en ændring i skattesystemet på velstand (eksempelvis opgjort ved BNP) og offentlige finanser er relateret til effekterne på samfundets velfærd. Effekten på samfundets velfærd tager imidlertid højde for flere forhold end effekterne på velstanden.

Eksempelvis vil en skatteændring, der resulterer i et øget arbejdsudbud og beskæftigelse, forøge den samlede velstand, men samtidig vil husholdningernes forbrug af fritid blive reduceret. Effekten på den enkelte borgers og samfundets velfærdsniveau tager i dette tilfælde højde for gevinsten i form af øget indtjening og materielt forbrug såvel som for omkostningen i form af mindre fritid.

Afsnittets indhold

I dette afsnit præsenteres først en række centrale skattemæssige begreber. Dernæst diskuteres det, hvordan ændringer i skattesystemet påvirker borgernes adfærd. Til sidst diskuteres det, hvordan de offentlige finanser og borgernes velfærd påvirkes af skatteændringer.

ADFÆRDSEFFEKTER AF BESKATNING

Tre centrale skattemæssige begreber

Skattesystemets indretning påvirker borgernes adfærd gennem en række kanaler. Inden disse kanaler beskrives nærmere, forklares først tre centrale skattemæssige begreber: *marginalskat*, *gennemsnitsskat* og *deltagelsesskat*.

Marginalskat

Marginalskatten på arbejdsindkomst angiver populært sagt "skatten på den sidst tjente krone". Marginalskattens niveau er relevant i forhold til en lang række beslutninger, herunder valg af arbejdstid, og den indsats, der gøres for at opnå en bedre aflønnet stilling.

Gennemsnitsskat

Gennemsnitsskatten betegner den samlede skattebetaling sat i forhold til den samlede indkomst. Gennemsnitsskatten kan eksempelvis bidrage til at bestemme valget af arbejdstid og bosætning.

Deltagelsesskat

Deltagelsesskatten angiver den samlede skattebetaling, en person udenfor arbejdsmarkedet står overfor ved indtræden på arbejdsmarkedet, og er et resultat af både niveauet for indkomstoverførsler og niveauet for beskatning af arbejdsindkomst. Deltagelsesskatten er relevant for beslutninger om arbejdsmarkedsdeltagelse.

De tre begreber er mere uddybende beskrevet i boks II.1.

BOKS II.1 CENTRALE SKATTEMÆSSIGE BEGREBER

Marginalskat dækker over beskattningen af den ekstra skattebetaling, en skatteyder står over for, hvis indkomsten forøges en anelse. En skatteyder, der tjener en krone ekstra, og som eksempelvis skal betale 40 øre i skat heraf, har en marginalskat på 40 pct.

Når man beregner marginalsatter, er det i nogle tilfælde relevant at tage højde for, hvordan indkomsten påvirker modtagelsen af offentlige ydelser. Gør man dette, er der tale om såkaldte *sammensatte skattesatser*. Måske man eksempelvis retten til sociale ydelser i et omfang svarende til 20 øre for hver krone, man tjener, oveni *en direkte beskatning* på 40 pct., er der tale om en sammensat beskatning på 60 pct.

Gennemsnitsskatten dækker over den samlede skattebetaling, der er betalt i forhold til den samlede indkomst og altså ikke bare skatten på den sidst tjente krone. Har skatteyderen eksempelvis en indkomst på 400.000 kr. før skat og får udbetalt 300.000 kr., er gennemsnitsskatten på 25 pct.

Gennemsnitsskatten vil i praksis være mindre end marginalskatten. Dette skyldes blandt andet tilstedeværelsen af personfradrag samt såkaldte progressionsgrænser, der betyder, at skatten på arbejdsindkomst er højere for den del af indkomsten, der overstiger et vist niveau (eksempelvis topskattegrænsen), jf. afsnit II.3.

Deltagelsesskatten angiver den nettobetaling, der opstår, når en person indtræder på arbejdsmarkedet, og i den forbindelse helt eller delvist giver afkald på muligheden for at opnå indkomstoverførsler. Deltagelsesskatten er dermed et resultat af både den samlede beskatning af arbejdsindkomst og af niveauet samt aftrækningsreglerne for de indkomsterstøttende overførsler.

Skatter påvirker indkomsten via tre overordnede kanaler

Beskatning af arbejdsindkomst kan som nævnt påvirke borgernes adfærd gennem flere kanaler. Et centralt mål for konsekvenserne af arbejdsindkomstbeskatning er effekten på skattepligtig arbejdsindkomst. Overordnet kan der skelnes mellem tre forskellige kanaler, hvorigennem ændringer i skattesystemet kan påvirke den skattepligtige arbejdsindkomst: arbejdstid, andelen af indkomsten, der beskattes og timelønnen. Disse tre kanaler diskuteres i det følgende.

EFFEKTER AF BESKATNING PÅ INDKOMSTEN

Skattepligtig arbejdsindkomst (Y) kan skrives som:

$$Y = h \cdot \theta \cdot w,$$

hvor h angiver arbejdsudbuddet opgjort i timer, θ angiver den andel af den samlede arbejdsindkomst (såvel legal indkomst som indkomst fra sort arbejde), der reelt beskattes som arbejdsindkomst, og w angiver timelønnen. Ændringer i beskattningen af arbejdsindkomst kan potentielt påvirke alle tre størrelser (dvs. h , θ og w).

Effekter på arbejdsudbuddet

Intensiv og ekstensiv margin

Beskatning af arbejdsindkomst kan påvirke arbejdsudbuddet via *den intensive margin* og via *den ekstensive margin*. Den intensive margin vedrører valget af arbejdstid, mens den ekstensive margin drejer sig om, hvorvidt man ønsker at deltage på arbejdsmarkedet eller ej.

Intensiv margin: Substitutions- og indkomsteffekter

Beskatningen af arbejdsindkomst påvirker den enkelte beskæftigedes valg af arbejdstid på to forskellige måder. En lavere marginalskat på arbejdsindkomst (svarende til en højere marginal timeløn efter skat) vil på den ene side gøre det mere attraktivt at arbejde en time ekstra, fordi gevinsten herved forøges (og det derved bliver "dyrere" at holde fri). Det er *substitutionseffekten*, der trækker i retning af, at arbejdsudbuddet forøges, når marginalsatten på arbejdsindkomst reduceres. Omvendt vil en højere timeløn efter skat gøre det muligt at opnå den samme indkomst efter skat med en kortere arbejdstid. Dette er den såkaldte *indkomsteffekt*, der trækker i retning af, at lavere arbejdsindkomstsskatter reducerer arbejdstiden.

Forskelligt i hvor høj grad skatteændringer virker via indkomst-henholdsvis substitutionseffekter

Nogle typer af skatteændringer vil primært påvirke arbejdsudbuddet via indkomsteffekten. Eksempelvis vil en forøgelse af personfradraget primært have en indkomsteffekt, fordi marginalsatten på arbejdsindkomst ikke påvirkes.¹ Omvendt vil en reduktion af topskattesatsen stor set ikke have nogen indkomsteffekt for de skatteydere, der befinder sig lige over topskattegrænsen, mens effekten vil blive vigtigere, jo mere skatteyderens indkomst ligger over topskattegrænsen. Generelt vil skatteændringer påvirke arbejdsudbuddet via både indkomst- og substitutionseffekter, men det er forskelligt, i hvor høj grad de

1) Der kan dog være en gruppe af skatteydere der før forøgelsen har en indkomst over fradragsgænsen og efter forøgelsen har en indkomst under fradragsgænsen.

enkelte skatteændringer påvirker arbejdsudbuddet igennem disse to kanaler. For rene skatteomlægninger (dvs. ændringer af skattesystemet, der ikke påvirker det samlede skattetryk) kan der i et vist omfang ses bort fra indkomsteffekter, idet den samlede skattebyrde ikke påvirkes. Det er et empirisk spørgsmål at afklare, hvorvidt substitutions- eller indkomsteffekten dominerer ved en konkret skatteændring.

Ændringer i arbejdstid kan afspejle andet end ændringer i aftalt arbejdstid

Beskæftigede kan justere deres arbejdstid på flere måder. Dette behøver ikke nødvendigvis ske i form af ændringer i den aftalte, ugentlige arbejdstid i det aktuelle job. Det kan eksempelvis også afspejle overarbejde, afholdelse af ferie, selvbetalt orlov, bijob, og at den enkelte søger over mod et andet job med en anden aftalt arbejdstid. En del af ændringen i arbejdstiden kan være begrundet i forventningen om, at det kan påvirke indtjeningspotentialet på længere sigt eksempelvis i form af forfremmelse eller lønstigninger, uden der sker en umiddelbar lønkomensation.

Ekstensiv margin: Deltagelse på arbejdsmarkedet

Ændringer i skattesystemet kan udover ændringer i arbejdstiden påvirke arbejdsudbuddet gennem beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet. Forskellen mellem den indkomst, der opnås udenfor arbejdsmarkedet og indkomsten efter skat som beskæftiget, bidrager til at bestemme, om den enkelte ønsker at deltage på arbejdsmarkedet, og hvor intensivt vedkommendes jobsøgning er. Tilsvarende kan den gennemsnitlige beskatning af arbejdsindkomst i samspil med reglerne for pensionssystemet bidrage til at bestemme, hvor tidligt folk vælger at lade sig pensionere og dermed udtræder af arbejdsmarkedet. Disse arbejdsudbudsændringer betegnes som bevægelser langs den ekstensive margin.

Faste omkostninger kan føre til større arbejdsudbuds-effekter langs ekstensiv margin

Mens bevægelser langs den intensive margin typisk vil føre til relativt begrænsede justeringer af arbejdstiden for den enkelte, vil bevægelser langs den ekstensive margin typisk være forbundet med større ændringer i arbejdstiden. Dette skyldes, at der er betydelige faste omkostninger forbundet med at arbejde, eksempelvis i form af udgifter til transport og børnepasning ligesom det også kan være omkostningsfuldt for virksomheder hvis hver enkel medarbejder har en lav ugentlig arbejdstid. Derfor vil personer, der vælger at indtræde på arbejdsmarkedet som konsekvens af en ændring i deltagelsesskatten, gå fra at have en arbejdstid på nul timer til en arbejdstid på et vist antal timer.

Skattesystemet kan påvirke geografisk mobilitet

Skatteændringer kan også påvirke arbejdsudbuddet via geografisk mobilitet. Skatterne kan således i samspil med det serviceniveau, den offentlige sektor stiller til rådighed for borgerne, påvirke beslut-

ningen om, hvor personer vælger at bosætte sig og arbejde indenfor et land, ligesom det kan påvirke migration over landegrænser.

Effekter på andelen af lønindkomst der beskattes

Andelen af arbejdsindkomst der beskattes kan påvirkes

Ændringer i skattesystemet kan også påvirke den andel af arbejdsindkomsten, der beskattes samt hvor stor en andel, der beskattes som arbejdsindkomst. Dette er blandt andet et resultat af tilstedeværelsen af ubeskattede frynsegoder, fradragsmuligheder i skattesystemet, udnyttelse af pensionssystemet, muligheder for at begå skatteunddragelse og, særligt for selvstændige, muligheder for skatte teknisk at konvertere arbejdsindkomst til kapitalindkomst.

Effekter afhænger af skattesystemets indretning ...

Eksempelvis vil en højere skat på arbejdsindkomst gøre det mere fordelagtigt at anvende fradragsmuligheder eller at omdanne arbejdsindkomst til kapitalindkomst. Hvor kraftigt skattepligtig indkomst reagerer på ændringer i skattesystemet er et resultat af indretningen af skattesystemet, herunder fradragsmuligheder og afgrænsningen af skattepligtig indkomst, samt hvor gode mulighederne er for at omdanne én type indkomst til en anden.

... herunder muligheder for at foretage skatteunddragelse

En højere marginalskat på arbejdsindkomst vil også øge tilskyndelsen til at foretage skatteunddragelse og andre typer skattesnyd, eksempelvis ved at underrapportere indkomst og til at deltage i den sorte økonomi fremfor den hvide. Mulighederne for at foretage skatteunddragelse og straffen herved er dermed også med til at bestemme, hvor kraftigt skattepligtig indkomst reagerer på ændringer i skattesystemet. Eksempelvis kan en øget grad af tredjepartsindberetning, hvor arbejdsgivere, banker og pensionskasser indberetter beløb til skattevæsenet, bidrage til at reducere effekten på skattepligtig indkomst.

Skattesystemets påvirkning af lønniveauet

Der er en række måder, hvorpå beskatningen af arbejdsindkomst kan påvirke lønningerne og derigennem den skattepligtige indkomst.

Effekter via uddannelse, opkvalificering og mobilitet, ...

Først og fremmest vil ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen påvirke de valg, den enkelte træffer, hvilket kan blive afspejlet i den enkeltes lønniveau. Dette kan eksempelvis dreje sig om valg af uddannelsesniveau og -retning, efteruddannelse og den generelle indsats, der lægges i arbejdet. En ændring i skattesystemet kan ligeledes påvirke den gevinst, den enkelte har ved at søge efter en bedre aflønnet stilling og dermed påvirke mobiliteten på arbejdsmarkedet. De nævnte forhold taler for, at lavere marginalsatter på arbejdsind-

komst over tid vil resultere i højere lønninger på individniveau, fordi den enkeltes produktivitet forøges.

... og muligvis også *rent seeking* og effektivitetslønninger

I praksis kan lønninger dog afspejle andet end den enkeltes produktivitet, f.eks. på grund af forskellige typer af markedsfejl. Eksempelvis kan lavere marginalsatter på arbejdsindkomst gøre det mere fordelagtigt for fagforeninger og for personer, der har en vis indflydelse på egen aflønning, at anvende ressourcer på at kæmpe for at forhandle højere lønninger hjem. Disse såkaldte *rent seeking*-effekter betyder til forskel fra effekter via produktiviteten, at der anvendes ressourcer på aktiviteter, der ikke forøger den samlede indkomst i samfundet. Lavere marginalsatter på arbejdsindkomst kan ligeledes gøre det mere attraktivt for en arbejdsgiver at anvende lønstigninger til at motivere sine medarbejdere (dvs. anvende såkaldte effektivitetslønninger).

Ligevægtsmekanismer kan påvirke lønnen

Endelig kan lønninger blive påvirket som følge af ligevægtsmekanismer på arbejdsmarkedet. Sænkes marginalsatten, vil det trække i retning af en stigning i arbejdsudbuddet, hvilket på kort sigt reducerer lønnen, fordi der bliver mindre knaphed på arbejdskraft. På længere sigt kan denne effekt imidlertid blive neutraliseret som følge af, at den øgede beskæftigelse ledsages af øgede investeringer i fysisk kapital, hvilket helt eller delvist vil modvirke tendensen til lavere lønninger.

PÅVIRKNINGEN AF DE OFFENTLIGE FINANSER OG VELFÆRDSEFFEKTER AF BESKATNING

Skatteændringer påvirker skatteindtægter via mekanisk effekt, tilbageløb ...

En ændring i arbejdsindkomstbeskatningen vil påvirke skatteindtægterne på forskellige måder. Først og fremmest vil der opstå en umiddelbar, rent *mekanisk effekt* på skatteprovenuet. Eksempelvis vil en forøgelse af skatten på arbejdsindkomst umiddelbart forøge skatteindtægterne. Dertil kommer, at skatteændringer som oftest vil påvirke husholdningernes disponible indkomst. Dette påvirker forbruget og dermed skatteindtægterne fra moms og afgifter. Denne effekt betegnes *tilbageløbet*.

... og ændret adfærd som følge af ændrede incitament

Skatteændringen vil imidlertid også som forklaret ovenfor påvirke skatteydernes adfærd som følge af ændrede incitament, eksempelvis via tilskyndelsen til at arbejde og tjene indkomst. Dermed påvirkes den indkomst, der kan beskattes og derigennem også skatteindtægterne. Den effekt på skatteprovenuet som følge af ændret adfærd blandt skatteyderne, der udspringer af ændrede incitament, betegnes den *adfærdsdrevne provenueffekt*.

Selvfinansieringsgrad angiver forholdet mellem adfærdsdrevne og mekanisk effekt

Typisk vil den adfærdsdrevne provenueffekt ved en skatteændring delvist opveje den mekaniske provenueffekt. Selvfinansieringsgraden opgøres traditionelt som forholdet mellem den adfærdsdrevne provenueffekt og den mekaniske provenueffekt, jf. boks II.2.² Jo højere selvfinansieringsgraden er, desto mindre vil det samlede provenutab ved en skattelettelse være, og desto mindre vil provenugevinsten ved en skattestigning være. I særlige tilfælde kan den adfærdsdrevne provenueffekt overstige den mekaniske, hvorved selvfinansieringsgraden overstiger 100 pct.

Effektivitetstab ved beskatning er relateret til selvfinansieringsgraden

For samfundet som helhed, dvs. når der ses på skatteyderne og den offentlige sektor under ét, vil der gælde, at den mekaniske provenueffekt blot repræsenterer en omfordeling af ressourcer mellem skatteydere og den offentlige sektor. Adfærdseffekten, der følger af en skattestigning, repræsenterer derimod en reel reduktion i den samlede mængde af ressourcer, der er til rådighed i samfundet. Dette resourcetab betegnes som dødvægtstab ved beskatning. Effektivitetstab ved beskatning er derfor under visse antagelser snævert knyttet til den adfærdsdrevne provenueffekt og dermed også til selvfinansieringsgraden ved en skatteændring, jf. boks II.3. Selvfinansieringsgraden er derfor ikke kun interessant ud fra hensynet til de offentlige finanser.

Effekterne på arbejdsudbuddet kan undervurdere effekterne på offentlige finanser

De økonomiske ministerier lægger i sine regneprincipper til grund, at selvfinansieringsgraden ved en skatteændring opgøres ud fra effekten på arbejdsudbuddet. Dette har formandskabet også lagt til grund ved flere lejligheder. Effekterne på arbejdsudbuddet opfanger imidlertid ikke alle de effekter, der er relevante for at opgøre effekterne på de offentlige skatteindtægter og de offentlige finanser.

2) I den sammenhæng kan tilbageløbet enten opfattes som en del af de adfærdsdrevne provenueffekter, eller det kan fratrækkes i opgørelsen af den mekaniske provenueffekt. I begge tilfælde trækker tilbageløbet i retning af at forøge selvfinansieringsgraden. I de beregninger der præsenteres i kapitel II.6 anvendes den sidste af de to tilgange, jf. boks II.2. Det er også denne praksis de økonomiske ministerier følger.

BOKS II.2 SELVFINANSIERINGSGRAD

Det samlede provenutab ved en skattesækning (dR) kan skrives som:

$$dR = dM - dT - dB$$

hvor

- dM angiver det mekaniske (eller umiddelbare) provenutab som følge af skattesækningen
- dT angiver den såkaldte tilbageløbseffekt. Denne stammer fra, at en skattereduktion forøger husholdningernes disponible indkomst og derigennem det private forbrug. Derfor vil der alene af den årsag være en effekt på skatteprovenuet fra moms og afgifter
- dB angiver den samlede provenueffekt af de adfærdsændringer, der skyldes de ændrede incitamenter, som skattesækningen giver anledning til. Det kan eksempelvis bestå i øgede arbejdsindkomstskatter som følge af større arbejdsudbud og øget skatteprovenu fra moms og afgifter som følge af øgede arbejdsindkomster afledt af det øgede arbejdsudbud.

I de beregninger, der præsenteres i afsnit II.6, opgøres selvfinansieringsgraden som:

$$s = \frac{dB}{dM - dT}$$

dvs. som den adfærdsbetingede provenueffekt sat i forhold til den mekaniske provenueffekt efter fraregning af tilbageløbet. Selvfinansieringsgraden måler derved, hvor stor en del af det umiddelbare provenutab (efter tilbageløb), der "vender tilbage" i form af offentlige skatteindtægter. Et tilsvarende udtryk kan defineres for skatteforøgelser (i hvilket tilfælde dR vil angive den samlede provenustigning), og vil i så fald angive, hvor stor en andel af provenuet fra skatteøgningen, der mistes som følge af adfærdsændringer.

Det er i tråd med de økonomiske ministeriers praksis valgt at lade den mekaniske provenueffekt efter tilbageløb indgå i nævneren i beregningen af selvfinansieringsgraden. Alternativt kan tilbageløbet betragtes som en del af de adfærdsbetingede provenueffekter og dermed indgå i tælleren i udtrykket for selvfinansieringsgraden.

BOKS II.3 SELVFINANSIERINGSGRAD OG EFFEKTIVITETSTAB

Effektivitetstab ved beskatning af arbejdsindkomst kan opgøres på forskellige måder.

Det såkaldte dødvægtstab angiver, hvor meget skatteindtægterne vil stige, hvis man uden at stille husholdningerne værre, omlægger beskatningen af arbejdsindkomst til såkaldte lump-sum skatter (dvs. skatter, der udgør et fast beløb og derfor er uafhængige af den enkelte skatteydernes adfærd).

Under visse forudsætninger kan det vises, at selvfinansieringsgraden ved en skatteændring netop afspejler det marginale dødvægtstab ved en stigning i denne skattesats (normeret med den mekaniske provenueffekt), jf. Sørensen (2014).

Et andet mål for effektivitetstab er den såkaldte skatteforvridningsfaktor (der på engelsk betegnes *marginal cost of public funds*). Denne angiver, hvor meget gevinsterne ved et offentligt finansieret projekt, som følge af de forvridende virkninger af beskatningen, skal overstige de direkte omkostninger, for at projektet bør gennemføres. Ifølge det traditionelle syn på opgørelsen af skatteforvridningerne kan skatteforvridningsfaktoren under visse forudsætninger udtrykkes som:

$$MCPF = \frac{1}{1 - s}$$

hvor s angiver den relevante selvfinansieringsgrad, jf. Sørensen og Rose Skaksen (2007) og Kreiner og Verdelin (2012). En højere selvfinansieringsgrad vil derfor forøge skatteforvridningsfaktoren. Er selvfinansieringsgraden eks. 20 pct., fås at $MCPF = 1,25$. I dette tilfælde skal gevinsterne ved et offentligt finansieret projekt være mindst 25 pct. højere end de direkte omkostninger før det er hensigtsmæssigt at gennemføre projektet.

En række nyere bidrag har imidlertid sat spørgsmålstegn ved det traditionelle syn på skatteforvridningsfaktoren. Eksempelvis er det traditionelle syn blevet kritiseret for ikke at tage højde for, at ændringer i skattesystemet også har fordelings effekter. Nogle af de nyere teoretiske bidrag finder, at skatteforvridningsfaktoren bør sættes til én og dermed er uafhængig af selvfinansieringsgraden, jf. Kreiner og Verdelin (2012).

Skattepligtig indkomst kan indeholde flere relevante effekter...

Effekterne på skattepligtig indkomst opfanger som tidligere nævnt flere effekter af ændret beskatning end ændringer i arbejdsudbuddet. Det kan tale for, at selvfinansieringsgraden bør opgøres på baggrund af effekten på skattepligtig indkomst snarere end effekten på arbejdsudbuddet. Hvis effekten på skattepligtig arbejdsindkomst eksempelvis i tillæg til effekter på arbejdsudbuddet afspejler effekter på skatteunddragelse og ændringer i omfanget af sort arbejde, trækker dette i retning af, at selvfinansieringsgrader opgjort ud fra skattepligtig arbejdsindkomst er mere retvisende end selvfinansieringsgrader opgjort ud fra de rene arbejdsudbudseffekter.

**... men også
irrelevante effekter**

Der kan imidlertid være forskellige situationer, hvor selvfinansierungsgraden kan blive overvurderet, hvis den opgøres ud fra den fulde effekt på skattepligtig indkomst. Det er eksempelvis tilfældet, hvis effekten på skattepligtig arbejdsindkomst delvist er drevet af, at skatteyderne som reaktion på ændret beskatning vælger at flytte indkomst mellem forskellige skattebaser og den indkomsttype, der overflyttes til eller fra, også bliver beskattet. Selvstændige har eksempelvis en vis mulighed for at konvertere arbejdsindkomst til kapitalindkomst ligesom nogle skatteydere har mulighed for at flytte indkomst over tid. I disse tilfælde vil der være en anden type skatteindtægt, der delvist vil afbøde den oprindelige provenueffekt. Ligeledes kan selvfinansierungsgraden blive overvurderet hvis effekten på skattepligtig indkomst delvist er drevet af *rent seeking* for en given gruppe af skatteydere, jf. Piketty mfl. (2015). Dette skyldes, at effekten af en ændret beskatning i dette tilfælde til dels sker ved at den eksisterende indkomst omfordeles uden der samlet skabes en højere indkomst.

**Produktivitets-
effekter påvirker
ikke de offentlige
finansier entydigt ...**

Der er også andre årsager til, at det ikke er den fulde effekt på skattepligtig arbejdsindkomst, der er relevant for at opgøre selvfinansierungsgraden ved en skatteændring. Blandt andet er det ikke oplagt, hvordan den del af effekten, der skyldes ændret timeløn som følge af produktivitetseffekter, påvirker de offentlige finanser, da den offentlige udgiftsside også kan blive påvirket. Normalt vil holdbarheden af de offentlige finanser ikke blive forbedret som følge af en højere produktivtetsvækst fordi de offentlige udgifter antages at blive forøget parallelt med skatteindtægterne, jf. eksempelvis De Økonomiske Råds formandskab (2016). Dette skyldes særligt to forhold.

**... på grund af effekt
på overførsler ...**

I Danmark har der indbygget i satsreguleringssystemet været en politisk tradition for at lade indkomstoverførslerne følge den generelle lønudvikling. Højere produktivitet vil derfor via højere timelønninger medføre højere udgifter til dagpenge, kontanthjælp, folkepension mv. som konsekvens af satsreguleringssystemet.

**... og offentlige
lønninger**

En skatteændring, der øger produktiviteten i både den private og den offentlige sektor, kan på lang sigt forventes at give sig udslag i højere lønninger i begge sektorer. Den højere produktivitet muliggør, at det samme offentlige serviceniveau kan tilbydes med færre offentligt ansatte. Såfremt produktivitetsstigningen giver anledning til serviceforbedringer – og ikke personalereduktion – vil de tilhørende lønstigninger forøge de offentlige udgifter. Om der er et gennemslag fra den øgede produktivitet på de offentlige udgifter afhænger derfor af de politiske prioriteringer.

Men ikke oplagt med afsmittende effekt på offentlige lønninger ved skatteændringer

Hvis skatteændringen alene får ansatte i den private sektor til at øge deres arbejdsintensitet og arbejde mere effektivt, er det ikke oplagt, at dette vil give sig udslag i højere lønninger i den offentlige sektor på lang sigt. Det er naturligt at forvente, at fri mobilitet og konkurrence på arbejdsmarkedet sikrer, at nytteniveauet for en ansat i den offentlige sektor på længere sigt følger nytteniveauet for en ansat i den private sektor. Den øgede arbejdsintensitet for en ansat i den private sektor vil typisk medføre et nyttetab, der modsvarer den højere løn. En adfærdsændring blandt ansatte i den private sektor som følge af en skatteændring vil derfor ikke nødvendigvis give sig udslag i ændringer i skatteyderens velfærdsniveau. Det er derfor ikke givet, at der i dette tilfælde er en afsmittende effekt på lønningerne i den offentlige sektor, og det er derfor ikke oplagt, at der er fuldt gennemslag fra højere private lønninger på de offentlige udgifter, jf. Kreiner og Whitta-Jacobsen (2014).

Selvfinansieringsgrader opgøres ud fra arbejdsudbudseffekter

Der er derfor både argumenter for at opgøre selvfinansieringsgraden ud fra effekten på skattepligtig indkomst og for at opgøre den ud fra effekten på arbejdsudbuddet. Det kan medføre en undervurdering af selvfinansieringsgraden at opgøre denne ud fra effekterne på arbejdsudbuddet, mens det omvendt kan medføre en overvurdering, hvis den opgøres ud fra effekten på skattepligtig indkomst. I Danmark har der været en tradition for, at opgøre selvfinansieringsgrader ud fra arbejdsudbudseffekterne, og det er også denne tilgang, der anvendes i afsnit II.6.

II.3

BESKATNINGEN AF LØNINDKOMST I DANMARK

I dette afsnit beskrives hovedtrækkene af beskatningen af lønindkomst i Danmark, og der gives et overblik over de seneste 30 års skattereformer.

HOVEDTRÆK AF DEN AKTUELLE BESKATNING

Beskatningen af lønindkomst vedrører seks forskellige skatter

Lønindkomst beskattes gennem seks forskellige skatter, jf. boks II.4: arbejdsmarkedsbidrag, bundskat, kommuneskat, kirkeskat, sundhedsbidrag og topskat. Arbejdsmarkedsbidraget er en skat på hele lønindkomsten før fradrag. For lønindkomster under personfradraget betales der således kun arbejdsmarkedsbidrag. Bundskat betales af

indkomsten over personfradraget. Kommuneskat, sundhedsbidrag og kirkeskat betales af den indkomst, der overstiger personfradraget samt ligningsmæssige fradrag (såsom bidrag til a-kasse og fagforening). Endelig betales topskatten af den del af indkomsten, der overstiger topskattegrænsen.³

Beskatningen skal ses i sammenhæng med forskellige fradrag

Beskatningen af lønindkomst skal ses i sammenhæng med forskellige fradrag, herunder beskæftigelsesfradraget, jobfradraget og rentefradraget. Disse reducerer det beskatningsgrundlag, der ligger til grund for opgørelsen af kommuneskat, sundhedsbidrag og kirkeskat. Beskæftigelses- og jobfradraget opgøres ud fra skatteyderens lønindkomst op til et vist niveau. De reducerer derfor marginalsatten på lønindkomst for de skatteydere, der betaler kommuneskat og sundhedsbidrag, men som ikke opnår de fulde beskæftigelses- og jobfradrag. Rentefradraget indebærer et fradrag for de renteudgifter, der afholdes, og reducerer gennemsnitsskatten for de skatteydere, der betaler kommuneskat og sundhedsbidrag.

Skrå skatteloft kan give nedslag i topskatten

En yderligere dimension i beskatningen af lønindkomsten er det såkaldte skrå skatteloft. Det skrå skatteloft udgør en øvre grænse for, hvor høj beskatningen af de højeste indkomster kan være.⁴ Såfremt denne overstiger et vist niveau, beregnes således et nedslag i topskattesatsen.

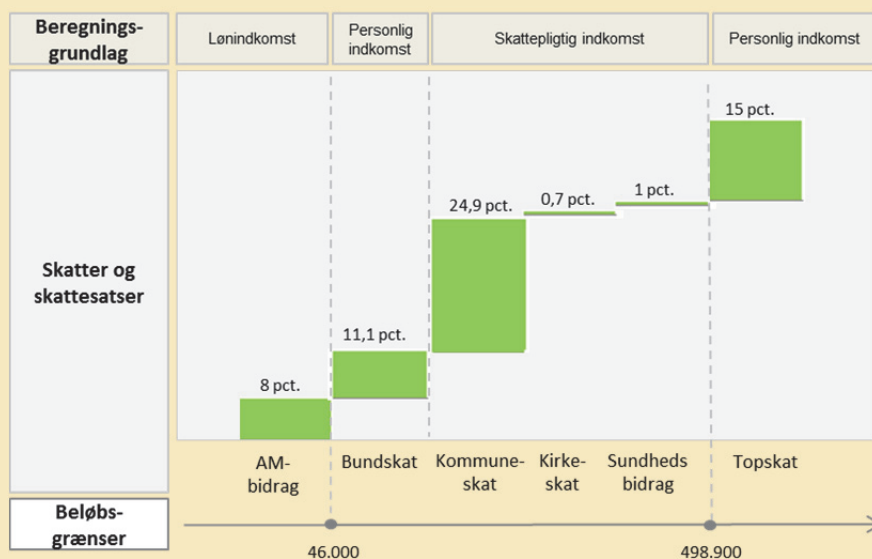
3) Bundskat, topskat, kommuneskat, kirkeskat og sundhedsbidrag betales af indkomst efter fraregning af arbejdsmarkedsbidraget. Overførselsindkomster beskattes på samme måde som lønindkomst bortset fra, at de er undtaget arbejdsmarkedsbidrag. Der betales heller ikke arbejdsmarkedsbidrag af kapitalindkomst.

4) Summen af kommuneskat, sundhedsbidrag, bundskat og topskat kan således ikke være højere end det skrå skatteloft.

BOKS II.4 BESKATNING AF LØNINDKOMST

Beskatningen af lønindkomst i Danmark vedrører seks forskellige skatter: 1) Arbejdsmarkedsbidrag, 2) bundskat, 3) kommuneskat, 4) kirkeskat, 5) sundhedsbidrag og 6) topskat.

FIGUR A SKATTESATSER OG BELØBSGRÆNSER



Anm.: Der er taget udgangspunkt i de gennemsnitlige kommune- og kirkeskattesatser.

1) Arbejdsmarkedsbidrag opgøres som 8 pct. af bruttolønindkomsten, dvs. lønindkomst før ligningsmæssige fradrag. Der betales således arbejdsmarkedsbidrag af hele lønindkomsten, mens der ikke betales arbejdsmarkedsbidrag af indkomstoverførsler.

2) og 6) Bundskat og topskat opgøres begge ud fra *personlig indkomst*, dvs. lønindkomst efter betalt arbejdsmarkedsbidrag tillagt eventuelle indkomstoverførsler, og tillagt eventuel positiv nettokapitalindkomst. I 2018 udgør bund- og topskatteprocenten hhv. 11 pct. og 15 pct. jf. figur A. Bundskat beregnes kun ud fra den del af personlig indkomst, der overstiger personfradraget (i 2018 på 46.000 kr.), mens eventuel topskattebetaling opgøres som den del af personlig indkomst, der overstiger topskattegrænsen (i 2018 på 498.900 kr.).

BOKS II.4 BESKATNING AF LØNINDKOMST, FORTSAT

3), 4) og 5) Kommuneskat, kirkeskat og sundhedsbidrag beregnes ud fra *skattepligtig indkomst*, der opgøres som personlig indkomst fratrullet beskæftigelsesfradraget (i 2018 svarende til 9,5 pct. dog med et maksimalt fradrag på 34.300 kr.), jobfradraget (i 2018 svarende til 2,5 pct. af skattepligtig indkomst over 187.500 kr. dog med et maksimalt fradrag på 1.400 kr.) samt øvrige ligningsmæssige fradrag (eksempelvis befodringsfradrag og fradrag for a-kassemedlemskab) og tillagt nettokapitalindkomst. Rentefradragets skatteværdi er derfor bestemt ud fra skattesatserne for kommune- og kirkeskat samt sundhedsbidraget.

Kommuneskat, kirkeskat og sundhedsbidrag beregnes ud fra den del af skattepligtig indkomst, der overstiger personfradraget. I 2018 er den gennemsnitlige kommuneskattesats på 24,9 pct., kirkeskattesatsen på 0,7 pct., sundhedsbidraget på 1,0 pct.

Lønindkomstbeskatningen er underlagt det skrå skatteloft, der betyder, at summen af kommuneskatteprocenten, bundskatteprocenten, sundhedsbidrag og topskattesatsen ikke må overstige et vist niveau. Såfremt dette er tilfældet, beregnes et nedslag i topskattebetalingen, der kompenserer for forskellen. I 2018 er det skrå skatteloft på 52 pct. Det betyder, at en topskatteyder, som er medlem af folkekirken, og for hvem det skrå skatteloft binder, står overfor en marginalskat på:

$$0,08 + (1 - 0,08) \cdot (0,52 + 0,007) = 0,565 = 56,5 \text{ pct.},$$

idet 0,52 angiver det skrå skatteloft (på 52 pct.), 0,08 angiver arbejdsmarkedsbidraget (på 8 pct.) og 0,007 angiver kirkeskatteprocenten (på 0,7 pct.).

For ægtefæller gælder det som udgangspunkt, at hver ægtefælle beskattes på grundlag af sin egen indkomst. Der er dog en række områder, hvor sambeskatning gør sig gældende, eksempelvis for kapitalindkomst, hvor beregningen af positiv kapitalindkomst beregnes samlet for ægtefæller.

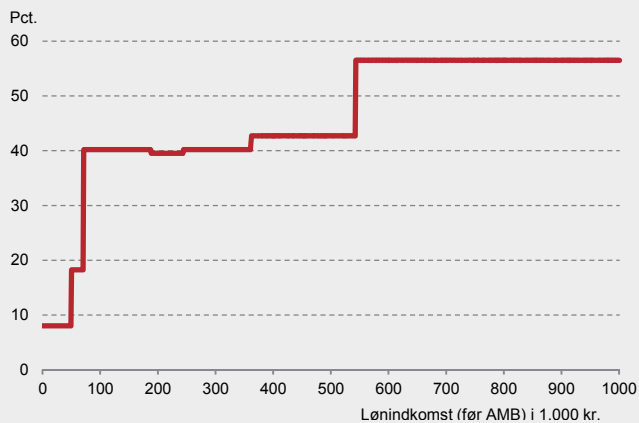
**Marginalskatter
varierer med
indkomsten**

Indretningen af skattesystemet indebærer, at skatteydere, der har en indkomst, hvor de betaler bundskat, kommuneskat og sundhedsbidrag, men ikke opnår det fulde beskæftigelsesfradrag, står overfor en marginalskat på omkring 40 pct., jf. figur II.2.⁵ Marginalskatten er en anelse højere for de personer, som har en indkomst, der udløser det fulde beskæftigelsesfradrag. Topskatteydere står overfor en marginalskat på omkring 56 pct.

5) Der er en vis variation mellem skatteydere på grund af forskelle på kommuneskat og kirkeskat.

FIGUR II.2 MARGINALSKAT PÅ ARBEJDSINDKOMST

Marginalskatten på arbejdsindkomst på forskellige indkomstniveauer (i 1.000 kr.)



Anm.: I figuren er der taget udgangspunkt i 2018-reglerne. Det er antaget, at skatteyderen er enlig og uden børn, hverken har kapitalindkomst eller anden indkomst, ikke har nogen pensionsindbetalinger eller aktieindkomst og har ligningsmæssige fradrag på 12.500 kr. Bemærk, at x-aksen er opgjort som lønindkomst før arbejdsmarkedsbidrag.

Kilde: Egne beregninger.

VÆSENTLIGE ÆNDRINGER DE SENESTE 30 ÅR

Betydelige ændringer af skattesystemet de seneste 30 år

Der er sket en række betydelige ændringer af arbejdsindkomstbeskatningen siden 1987, jf. boks II.5. Nogle af de vigtigste er:

- Opdeling af skattegrundlaget i arbejdsindkomst henholdsvis kapitalindkomst i forbindelse med 1987-reformen
- Indførelse af arbejdsmarkedsbidraget i 1994
- Indførelse af beskæftigelsesfradraget i 2004 og gentagne forhøjelser samt indførelse af jobfradrag i 2018
- Afskaffelse af 6 pct.skat og dens efterfølger i form af mellem-skatten i 2010
- Forhøjelser af topskattegrænsen
- Generel udvidelse af skattebasen, blandt andet i form af reduktion i fradrag
- Løbende reduktion af rentefradragets skatteværdi

Dertil kommer, at der er sket en række ændringer af skattesatser og beløbsgrænser. I det følgende illustreres konsekvenserne for beskatningen af arbejdsindkomst af disse ændringer. En del af disse ændringer har været begrundet i ønsket om at reducere skatterne på arbejdsindkomst og styrke incitamenterne til at arbejde.

**Betydelig reduktion
af marginals-katten
på arbejdsindkomst**

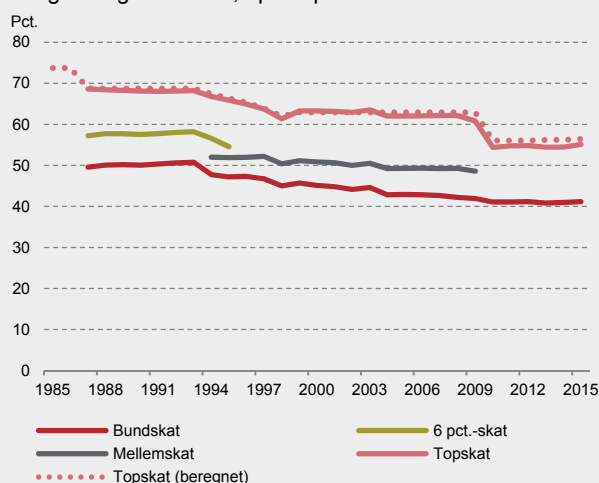
En af de væsentligste konsekvenser af de seneste tredive års skattereformer er, at der er sket en generel reduktion af marginals-katterne på arbejdsindkomst. Med 1987-reformen blev marginals-katten på arbejdsindkomst for topskatteydere eksempelvis reduceret med 5 pct. fra et udgangspunkt på 73 pct. I den efterfølgende periode er denne blevet reduceret yderligere med omkring 13 pct.point, jf. figur II.3. Det er især skatteomlægningen i 1994 (med en gradvis reduktion over perioden 1994-98) og afskaffelsen af mellemskatten i forbindelse med skattereformen i 2010, der har bidraget til dette. I perioden siden 1987 er bundskattesatsen reduceret med ca. 10 pct.point fra et niveau på 50 pct., blandt andet som et resultat af skattereformerne i 1993 og 2004, herunder indførelsen af beskæftigelsesfradraget.

BOKS II.5 DE SENESTE 30 ÅRS ARBEJDSINDKOMSTSKATTEREFORMER

- 87** *Skattereformen i 1987* indebar betydelige ændringer af skattesystemet. En helt fundamental ændring bestod i introduktionen af *dual* beskatning af arbejds- og kapitalindkomst, hvilket indebar separat arbejds- og kapitalindkomstbeskatning. Topskatten på arbejdsindkomst blev desuden reduceret og den maksimale skatteværdi af rentefradraget blev beskåret fra 73 pct. til 50 pct., ligesom der skete en reduktion i skatteværdien af ligningsmæssige fradrag.
- 94** Med *skatteomlægningen i 1994* indførtes arbejdsmarkedsbidraget, og der skete desuden en yderligere reduktion i skatteværdien af rentefradraget. Desuden blev den hidtidige 22 pct.-skat erstattet af bundskatten. Ligeledes blev det besluttet at erstatte 6 pct.skatten med mellemskatten: Endvidere blev det besluttet at reducere topskattesatsen gradvist over perioden 1994-98, ligesom der skete en bruttoficering af overførselsindkomster (dvs. at disse blev skattepligtige).
- 99** Med *Pinsepakken i 1999* skete der blandt andet en ændring af grundlaget for beregningen af bundskat, således at ligningsmæssige fradrag ikke længere indgik i beregningsgrundlaget. Dette medførte blandt andet en yderligere reduktion i skatteværdien af rentefradraget. Derudover indeholdt reformen også en forhøjelse af mellemskattegrænsen og en mindre forøgelse af topskattesatsen.
- 03** *Skattereformen i 2003* indeholdt blandt andet indførelsen af beskæftigelsesfradraget og en forhøjelse af mellemskattegrænsen. Oprindeligt var det planen, at reformen skulle indføres gradvist over perioden 2004-07, men i 2004 blev det besluttet at fremrykke lempelserne til det dette år.
- 07** Med *skattereformen i 2007* lempedes skatten på arbejdsindkomst henover årene 2008-09. Lempelserne bestod blandt andet af forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, forhøjelse af *mellemskattegrænsen*, så den fra 2009 kom til at være sammenfaldende med topskattegrænsen, og forøgelse af personfradraget. Sundhedsbidraget, der delvist skulle afløse amtsskatten, blev også indført.
- 09** *Skattereformen i 2009* indeholdt en lang række justeringer med gradvis indfasning begyndende i 2010, herunder ophævelse af mellemskat fra og med 2010, nedsættelse af bundskat, fastfrysning af beløbsgrænser, indførsel af grøn check og forøgelse af såvel person- som beskæftigelsesfradraget. Derudover blev topskattegrænsen forhøjet, og skatteloftet blev sænket.
- 12** *Skattereformen i 2012* indebar en yderligere forhøjelse af beskæftigelsesfradraget og indførelsen af et særligt beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere. Desuden blev det besluttet, at topskattegrænsen løbende forhøjes frem mod 2023.
- 18** *Skattereformen i 2018* indeholdt blandt andet indførelsen af et jobfradrag og et pensionsfradrag samt en mindre reduktion af bundskatten.

FIGUR II.3 MARGINALSKAT

Udvikling i marginalskatte, opdelt på skattetrin.



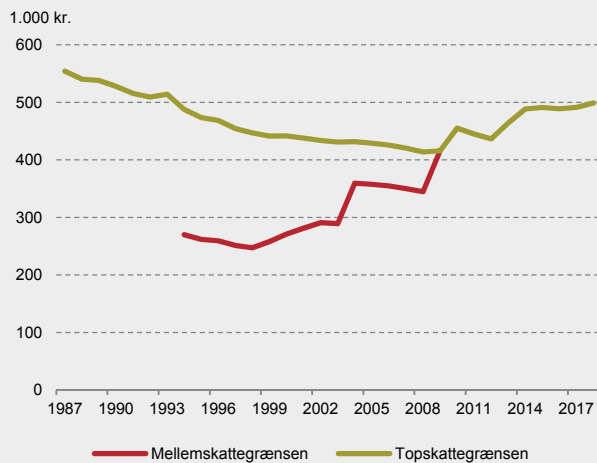
Anm.: Figuren viser gennemsnittet af de faktiske marginalskatte, bortset fra den stiplede kurve, der viser den beregnede marginalskat for en skatteyder for hvem det skrå skatteloft binder. Frem til 1994 dækker den viste marginalskat for bundskat over 22.pct-skatten.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af skattemodellen TAXSIM, jf. Kleven og Schultz (2014).

**Fald i
topskattegrænsen
over en årrække
afløst af stigninger**

Det er ikke kun skattesatserne på de enkelte indkomstrin, der er blevet ændret i forbindelse med de forskellige reformer, men også grænserne for, hvornår der betales mellemskat henholdsvis topskat. Mellemskattegrænsen blev blandt andet hævet i forbindelse med skattereformerne i 2003 og 2007, og fra 2009 blev mellemskattegrænsen sammenfaldende med topskattegrænsen, jf. figur II.4. Topskattegrænsen opgjort i reale termer faldt igennem en længere periode, som følge af at den lå nogenlunde konstant opgjort i nominelle termer. I 2009 var topskattegrænsen relativt til lønnen for en industriarbejder faldet med knap 25 pct. siden 1987. Den blev imidlertid hævet i forbindelse med 2010-reformen, og det blev i forbindelse med 2012-skattereformen vedtaget, at grænsen hæves løbende frem mod 2023.

FIGUR II.4 GRÆNSERNE FOR MELLEM- OG TOPSKAT



Anm.: Figuren viser beløbsgrænserne i årets priser deflateret med lønnen for en industriarbejder. Lønnen er indekseret med 2018-niveau. Mellemsskatten blev udfaset i 2010.

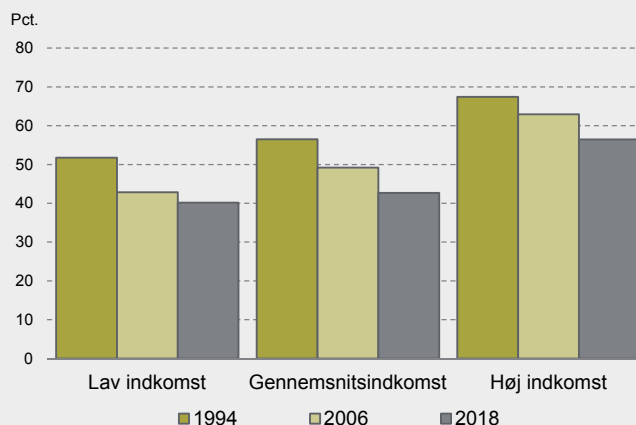
Kilde: Egne beregninger.

Generel tendens til fald i marginalsatter

Konsekvensen af sats- og beløbsgrænseændringerne er, at marginalsatterne på arbejdsindkomst er reduceret betydeligt, jf. figur II.5. Eksempelvis er marginalsatteren reduceret med 11 pct.point siden 1994 for indkomster, der ligger 67 pct. over den gennemsnitlige indkomst. Marginalsatteren er i samme periode reduceret en anelse mere for arbejdsindkomster svarende til gennemsnitsindkomsten og for arbejdsindkomster svarende til 67 pct. af gennemsnitsindkomsten. Dette skyldes af, at skatteydere på disse indkomstniveauer over tid er gået fra at betale mellemsskat til at betale bundsskat samt reduktionerne i bundssattesatsen.

FIGUR II.5 MARGINALSKAT

Udvikling i marginalskatter, opdelt på indkomstintervaller.



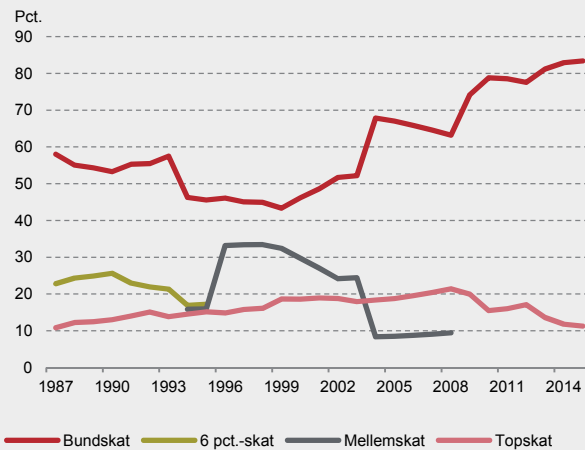
Anm.: Gennemsnitsindkomsten er opgjort for fuldtidsbeskæftigede på baggrund af registerdata. Gennemsnitsindkomsten for 2018 angiver en fremskrivning af denne i 2016. Lav indkomst er defineret som 67 pct. af gennemsnitsindkomsten, mens høj indkomst er defineret som 67 pct. over gennemsnitsindkomsten. Der er gjort samme antagelser som i figur II.2. Skatteydere med lav indkomst betaler mellemskat i 1994 og bundskat i 2006 og 2018. Skatteydere med en gennemsnitsindkomst betaler mellemskat og 6 pct.skat i 1994, mellemskat i 2006 og bundskat i 2018. Skatteydere med høj indkomst betaler topskat i alle år.

Kilde: Egne beregninger.

Stigning i andelen af skatteydere, der kun betaler bundskat

Ændringerne af beløbsgrænserne har påvirket fordelingen af skatteydere på de forskellige skatte kategorier, jf. figur II.6. Andelen af skattebetalere, der kun betaler bundskat, er eksempelvis steget betydeligt over tid. Fjernelsen af mellemskatten i 2009 betød isoleret set, at omkring 10 pct. af skatteyderne overgik fra at betale mellemskat til kun at betale bundskat. Andelen af skatteyderne, der betaler topskat, steg frem mod 2009, som følge af den reale udhuling af topskattegrænsen. Siden da er andelen imidlertid faldet som konsekvens af forøgelserne af topskattegrænsen.

FIGUR II.6 FORDELING AF SKATTEBETALERE



Anm.: Figuren viser andele af skatteydere på de forskellige skattetrin. Andelen er beregnet med udgangspunkt i det samlede antal bund-, mellem- og topskatteydere og personer, der kun betaler arbejdsmarkedsbidrag. Andelen, der kun betaler arbejdsmarkedsbidrag er ikke vist i figuren, og derfor summerer andelen ikke til 100 pct. En person tæller kun med én gang.

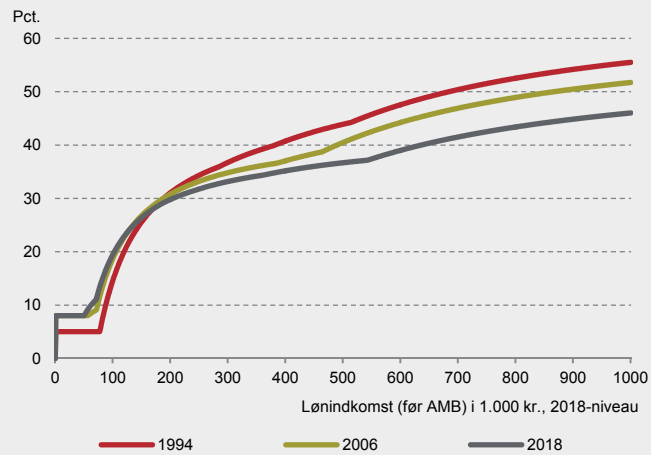
Kilde: Egne beregninger på baggrund skattemodellen TAXSIM, jf. Kleven og Schultz (2014).

Gennemsnitsskat og progressivitet er reduceret over tid

De gennemførte skattereformer har bidraget til, at gennemsnitsskatten er reduceret over tid for de fleste indkomstniveauer, jf. figur II.7. Gennemsnitsskatten er faldet mest for de høje indkomster, mens der for lave indkomster er sket en stigning i gennemsnitsskatten blandt andet som konsekvens af stigningen i arbejdsmarkedsbidraget frem til 1997. Samlet set har skattereformerne således reduceret skattesystemets progressivitet.

FIGUR II.7 GENNEMSNITSSKAT

Gennemsnitsskatten er reduceret over tiden.



Anm.: Gennemsnitsskat er opgjort som samlede skattebetaling (arbejdsmarkedsbidrag, kommune, amts- og kirkeskat, sundhedsbidrag, bundskat, 6-pct.-skat, mellem- og topskat) relativt til lønindkomsten før arbejdsmarkedsbidrag. Ovenstående figur tager afsæt i en simplificeret typeberegning, jf. anmærkning til figur II.2. Beregningerne i 2006 tager højde for beskæftigelsesfradraget, mens 2018-beregningerne tager højde for beskæftigelses- og jobfradraget.

Kilde: Egne beregninger.

II.4

EMPIRISKE UNDERSØGELSER

Dette afsnit giver en oversigt over resultaterne af nyere undersøgelser vedrørende effekterne af ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen. Første del af afsnittet har fokus på undersøgelser for Danmark, mens der i anden halvdel præsenteres nogle af hovedkonklusionerne fra internationale studier. I undersøgelserne opgøres typisk arbejdsudbudselasticiteten eller elasticiteten med hensyn til skattepligtig indkomst, jf. boks II.6.

BOKS II.6 CENTRALE ELASTICITETSBEGREBER

Arbejdsudbudselasticiteten med hensyn til timelønnen efter skat angiver hvor mange pct. time-arbejdsudbuddet ændrer sig, når timelønnen efter skat forøges med 1 pct.

Tilsvarende angiver elasticiteten i skattepligtig indkomst med hensyn til marginals-katten, hvor mange pct. skattepligtig indkomst påvirkes, når marginals-katten reduceres, sådan at 1 – marginals-katten forøges med 1 pct.

For både arbejdsudbud og skattepligtig indkomst kan skelnes mellem *kompenserede* og *ukompenserede* elasticiteter. Den kompenserede elasticitet afspejler den rene substitutionseffekt, mens den ukompenserede elasticitet både opfanger substitutions- og indkomsteffekter. Generelt estimerer nyere studier relativt små indkomsteffekter.

Der er ikke nogen generel definition af elasticiteten langs den ekstensive margin. De fleste undersøgelser anvender enten den procentvise ændring i sandsynligheden for at være i beskæftigelse for den betragtede gruppe eller den procentvise ændring i antallet af beskæftigede ved en forøgelse af forskelsbeløbet eller kompensationsgraden på 1 pct. Forskelsbeløbet angiver forskellen mellem at være beskæftigelse og uden for arbejdsmarkedet, og kompensationsgraden angiver denne relativt til indkomsten ved deltagelse på arbejdsmarkedet.

UNDERSØGELSER FOR DANMARK

Effekter på arbejdstid

**Frederiksen mfl.
anvender
information om
blandt andet bijob
og overarbejde ...**

I Frederiksen mfl. (2008) er sammenhængen mellem beskatning af arbejdsindkomst og valget af arbejdstid undersøgt.⁶ Undersøgelsen fokuserer på, hvordan lønmodtagere kan justere deres arbejdstid, blandt andet ved at til- eller fravælge bijob og overarbejde. Udgangspunktet for undersøgelsen er en spørgeskemaundersøgelse fra 1996. Der er således ikke tale om, at undersøgelsen anvender konkrete ændringer i skattesystemet til at identificere arbejdsudbudseffekterne. I stedet anvendes information om forskellige skatteyderes indberettede ugentlige arbejdstid.⁷

6) Denne undersøgelse ligger til grund for Finansministeriets regneprincipper, jf. Finansministeriet (2012).

7) I undersøgelsen anvendes den enkeltes oplyste normale arbejdstid i hovedbeskæftigelsen samt i eventuelt bijob og eventuel overarbejde i ugen før interviewet.

... og finder højere arbejdsudbuds-elasticitet for kvinder end for mænd

Frederiksen mfl. (2008) finder forskellige elasticiteter alt efter, hvordan den empiriske model præcist specificeres. For den specifikation, hvor der tages højde for flest forhold og tillades størst fleksibilitet finder undersøgelsen en ukompenseret (og kompenseret) timeelasticitet på 0,15 for kvinder og 0,05 for mænd.⁸ Med denne specifikation peger undersøgelsen derfor på, at arbejdsudbudselasticiteten i gennemsnit over hele befolkningen er omkring 0,1. For mænd findes imidlertid ikke nogen statistisk signifikant arbejdsudbudselasticitet med denne specifikation. Undersøgelsen finder samtidig relativt små indkomsteffekter, som i flere af specifikationerne ikke er statistisk signifikante.

Bingley og Lanot finder en arbejdsudbuds-elasticitet på 0,14

I Bingley og Lanot (2002) estimeres arbejdsudbudselasticiteten på baggrund af data for virksomheder og ansatte over perioden 1980-91. I studiet anvendes variation i skattesystemet som følge af de forskellige skatteændringer over perioden til at identificere arbejdsudbudseffekterne. Til forskel fra de fleste andre studier tager Bingley og Lanot (2002) eksplicit højde for, at skatteændringer kan have ligevægtseffekter på før-skat lønningerne som resultat af effekter på udbuddet af arbejdskraft. I undersøgelsen findes ukompenserede arbejdsudbudselasticiteter på 0,14 og 0,23 afhængigt af, hvordan estimationen præcist foretages, med 0,14 som forfatterens foretrukne estimat. I undersøgelsen foretages ikke en kønsopdelte estimation.

Bargain mfl. finder lave elasticiteter

I Bargain mfl. (2014) estimeres arbejdsudbudselasticiteter for en lang række lande, med udgangspunkt i en fælles strukturel modelramme. For Danmark anvendes tværsnitsdata for 1998. I undersøgelsen findes der en arbejdsudbudselasticitet tæt på 0 for såvel gifte og enlige mænd som for enlige kvinder. For gifte kvinder estimeres en arbejdsudbudselasticitet i underkanten af 0,1.

Effekter på skattepligtig indkomst

En række nyere undersøgelser har fokuseret på skattepligtig indkomst fremfor arbejdstid. Dermed tages udover effekter på arbejdsudbuddet også højde for forhold som skatteflytning over tid og mellem skattebaser, effekter på sort arbejde og potentielt også produktivitetseffekter, jf. diskussionen i afsnit II.2.⁹

8) Se boks II.6 for en definition af kompenseret og ukompenseret elasticitet.

9) De studier, der diskuteres i dette afsnit kan imidlertid kun i meget begrænset omfang identificere langsigtede produktivitetseffekter. Disse er i højere grad afdækket i det følgende afsnit.

**Kleven og Schultz
finder generelt
moderate
elasticiteter, ...**

Kleven og Schultz (2014) undersøger, hvordan skattepligtig arbejds- og kapitalindkomst er blevet påvirket af de ændringer i skattesystemet, der er sket over perioden 1984-2005. Perioden indeholder fire reformer, jf. afsnit II.3. I undersøgelsen findes ukompenserede arbejdsindkomstelasticiteter omkring 0,05 for lønmodtagere og 0,1 for selvstændige. Undersøgelsen peger desuden på, at elasticiteten er stigende i indkomst, og for de 10 pct. med højeste indkomster findes elasticiteter på 0,08 for lønmodtagere og 0,15 selvstændige. Undersøgelsen finder desuden, at indkomsteffekterne er små.

**... tegn på
indkomstflytning ...**

Undersøgelsen peger endvidere på, at elasticiteten i kapitalindkomst er større end for arbejdsindkomst, og at der finder indkomstflytning sted mellem skattepligtig arbejds- og kapitalindkomst. En højere marginalsat på arbejdsindkomst vil således føre til, at en del af den skattepligtige arbejdsindkomst omdannes til kapitalindkomst.

**... og højere
elasticiteter for
1987-reformen**

Mens Kleven og Schultz (2014) generelt finder beskedne elasticiteter for skattepligtig arbejdsindkomst, peger resultaterne dog også på, at elasticiteten i arbejdsindkomst er væsentligt større, når der ses isoleret på konsekvenserne af skattereformen i 1987. For denne reform findes elasticiteter omkring 0,1 - dvs. omtrent dobbelt så høje som for perioden som helhed. For gruppen af skatteydere, der oplevede de største skattereduktioner, resulterer 1987-reformen i en elasticitet på 0,26. For de senere reformer (dvs. reformerne i 1994, 1999 og 2004) findes omvendt kun små elasticiteter mellem 0,02 og 0,04.

**Flere mulige
forklaringer**

Der er flere mulige forklaringer på, at Kleven og Schultz (2014) finder, at skattereformen i 1987 tilsyneladende resulterede i større effekter end de efterfølgende reformer. Undersøgelsens forfattere peger på, at det kan være udtryk for, at store skattereformer giver et mere retvisende billede af de langsigtede konsekvenser, og at resultaterne fra 1987-skattereformen derfor er mere retvisende i forhold til at opgøre de strukturelle effekter af ændringer i skattesystemet. En alternativ tolkning kan imidlertid være, at indretningen af skattesystemet før reformen i 1987 i sig selv indebar en høj elasticitet af skattepligtig indkomst på grund af smallere skattebaser med gunstigere fradragsmuligheder, jf. Kleven (2014). En tredje forklaring kan være, at de relativt lave elasticiteter, Kleven og Schultz (2014) estimerer for de øvrige reformer, kan undervurdere den reelle elasticitet som følge af den metode, der anvendes, jf. Bækgaard (2014).¹⁰

10) Nærmere bestemt er det kombinationen af at anvende en *difference-in-difference* estimation sammen med overlappende tidsdifferencer, der kan føre til, at elasticiteterne bliver undervurderede.

Bækgaard finder større elasticiteter

I Bækgaard (2012) undersøges ligeledes effekter på skattepligtig arbejdsindkomst af ændringer af arbejdsindkomstbeskatningen. I undersøgelsen anvendes skatteændringer over perioden 1994-2006, hvorved 1994-skattereformen delvist inddrages. I første del af undersøgelsen findes en ukompenseret elasticitet for mænd på 0,11 og på 0,06 for kvinder og lidt højere kompenserede elasticiteter.^{11,12} I anden del af undersøgelsen anvendes en såkaldt fejlkorrektionsmodel til at belyse, om virkningerne er forskellige på kort og lang sigt. For mænd findes det, at elasticiteten er lavere på kort sigt (0,073) men højere på lang sigt (0,265). Dette resultat er i overensstemmelse med, at der kan være tilpasningsomkostninger ved at ændre adfærd, og at der derfor kan gå tid før effekterne fuldt ud materialiserer sig. For kvinder finder undersøgelsen mindre klare resultater.

Kreiner mfl. finder tegn på indkomstflytning over tid

Kreiner mfl. (2016) undersøger effekterne af 2010-reformen. I undersøgelsen findes en elasticitet for skattepligtig indkomst på 0,1, som endvidere er stigende med indkomstniveauet. I undersøgelsen konkluderes det dog også, at den estimerede elasticitet helt overvejende er drevet af indkomstflytning fra ét skatteår til et andet. Da reformen var annonceret på forhånd, gav det således skatteydere tilskyndelse til at flytte deres lønudbetalinger fra 2009 til 2010 for derigennem at nyde gavn af den lavere beskatning. Ved at ekskludere observationer for november og december 2009 samt januar 2010 reduceres den estimerede elasticitet således til 0,01 og er endvidere ikke længere statistisk signifikant.¹³

Ophobning omkring indkomstgrænser kan anvendes som identifikation

Under visse antagelser er det muligt at estimere den kompenserede elasticitet i skattepligtig indkomst ud fra ophobningen af skattepligtig indkomst omkring en progressionsgrænse, hvor marginals-katten har ét niveau for indkomster under grænsen og et andet niveau for indkomster over grænsen (eksempelvis topskattegrænsen), jf. Saez (2010). Jo større elasticiteten i skattepligtig indkomst er, des større vil ophobningen af indkomst omkring grænsen være.

11) I Bækgaard (2012) peger resultaterne således i retning af lidt større indkomstelasticiteter, end der ellers generelt findes.

12) De nævnte resultater er baseret på tilfældet, hvor kun helårsbeskæftigede er medtaget.

13) Forfatterne pointerer dog også, at undersøgelsen finder kortsigtseffekten, og at der potentielt kan være betydelige langsigtseffekter.

Chetty mfl. finder beskeden elasticitet for lønmodtagere på baggrund af ophobning

Chetty mfl. (2011) anvender denne metode til at estimere elasticiteten i skattepligtig indkomst på baggrund af perioden 1994-2001. I undersøgelsen findes stort set ingen ophobning af indkomst omkring mellemskattegrænsen for lønmodtagere, mens der findes en vis ophobning omkring topskattegrænsen. Chetty mfl. (2011) oversætter ophobningen omkring topskattegrænsen til en elasticitet på 0,01 for lønmodtagerene generelt og 0,02 for gifte kvinder. For selvstændige finder Chetty mfl. (2011) ophobning omkring mellemskattegrænsen svarende til en elasticitet på 0,10 og en ophobning omkring topskattegrænsen svarende til en elasticitet på 0,24.

Langsigtede effekter på mobilitet, produktivitet mv.

I de nævnte undersøgelser er anvendt metoder, der kun i begrænset omfang kan identificere de potentielle langsigteeffekter af ændret beskatning, der eksempelvis virker via uddannelsesvalg, opkvalificering og mobilitet på arbejdsmarkedet. I flere nyere studier søges der netop at tage hånd om dette ved hjælp af blandt andet strukturelle modeller, hvor der er gjort mere eksplicite antagelser om, hvordan de forskellige økonomiske mekanismer fungerer.

Chetty mfl. finder, at der potentielt kan være betydelige langsigteeffekter

I Chetty mfl. (2009) findes det eksempelvis, at adfærdsreaktionerne kan være betydelige på lang sigt selv i de tilfælde, hvor der estimeres beskedne elasticiteter. Dette skyldes blandt andet, at der er tilpasningsomkostninger forbundet med adfærdsændringer. Eksempelvis kan det være nødvendigt for en lønmodtager, der ønsker at øge sin arbejdstid at gå igennem en søgeproces for at finde et job med højere arbejdstid, ligesom der er omkostninger for virksomhederne forbundet med at slå disse job op. Chetty mfl. (2009) finder, at ophobningen af indkomst omkring progressionsgrænserne (der som nævnt ovenfor umiddelbart giver anledning til en estimeret elasticitet på 0,01 i Chetty mfl. (2011)) under visse antagelser omkring størrelsen af tilpasningsomkostningerne er konsistent med en langsigtet elasticitet på minimum 0,34.

Kreiner mfl. undersøger effekter på arbejdsmarkeds-mobilitet

I Kreiner mfl. (2015) undersøges, hvordan beskatningen af arbejdsindkomst på lang sigt kan reducere mobiliteten på arbejdsmarkedet og derigennem produktiviteten. I undersøgelsen tages ikke udgangspunkt i observerede ændringer i skattesystemet, men derimod estimeres en strukturel model med udgangspunkt i de jobskifter der forekom i Danmark mellem 2006 og 2007. I undersøgelsen findes der en elasticitet i skattepligtig indkomst mellem 0,15 og 0,35, med den foretrukne specifikation i den højere ende af dette interval. De estimerede elasticiteter stammer udelukkende fra ændret mobilitet på ar-

bejdsmarkedet, og der ses eksempelvis bort fra, at nogle skatteydere vil tilpasse deres arbejdstid i det aktuelle job.

Bagger mfl. finder en anelse lavere elasticitet

I Bagger mfl. (2018) anvendes en strukturel modelramme inspireret af Kreiner mfl. (2015), men som tager højde for flere forhold. De finder på baggrund af estimationer over perioden 1990-2005 en langsigtet ukompenseret elasticitet i skattepligtig indkomst på 0,12 og en kompenseret elasticitet på 0,17, hvilket er en anelse lavere end i Kreiner mfl. (2015).

De empiriske resultater vedrørende effekterne på arbejdstid og skattepligtig indkomst er opsummeret i tabel II.1.

Andre effekter af beskatning

Kun få studier af effekter af beskatning langs ekstensiv margin

Der er kun relativt få undersøgelser, der eksplicit har undersøgt arbejdsudbudskonsekvenserne af ændret beskatning langs den ekstensive margin i Danmark. I det førnævnte studie af Bargain mfl. (2014) findes, at arbejdsudbudselasticiteten langs den ekstensive margin er i omegnen af 0,2 med de højeste elasticiteter for gifte kvinder og ugifte mænd.¹⁴ Le Maire og Scheuer (2005) finder for gruppen af arbejdsmarkedsparte kontanthjælpsmodtagere og hjemmegående husmødre elasticiteter omkring 0,2-0,4 over perioden 1998-2003. Elasticiteterne er en anelse højere for kvinder, hvilket afspejler lavere initial arbejdsmarkedstilknudning.¹⁵

Blandede resultater af jobpræmier og beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere

Hansen mfl. (2013) og Kolodziejczyk og Arendt (2017) har undersøgt konsekvenserne af den midlertidige skattefrie præmie til langtidsledige enlige forsørgere, der fandt beskæftigelse i 2011 og 2012. Denne ordning virker reelt som en reduktion af deltagelsesskatten. Mens den førstnævnte undersøgelse finder en statistisk signifikant positiv effekt på beskæftigelsen blandt de berørte, finder den anden undersøgelse ikke nogen effekt af ordningen. Carstensen og Schultz (2016) finder positive beskæftigelseseffekter af beskæftigelsesfradraget for enlige forsørgere, der blev indført i 2014.

14) I denne undersøgelse er elasticiteten langs den ekstensive margin defineret som ændringen i sandsynligheden for at være i beskæftigelse ved en ændring i lønnen på 1 pct.

15) Dette er tilfældet når elasticiteten opgøres som den procentvise ændring i sandsynligheden for at være i beskæftigelse ved en ændring i forskelsbeløbet på 1 pct. Når elasticiteten i stedet opgøres som den procentvise ændring i antallet af beskæftigede ved en ændring i forskelsbeløbet på 1 pct. reduceres elasticiteten til omkring 0,1, og der er ikke nogen statistisk signifikant forskel på mænd og kvinder.

TABEL II.1 NYERE EMPIRISKE STUDIER AF EFFEKTER PÅ ARBEJDS- TID OG SKATTEPLIGTIG INDKOMST FOR DANMARK

Elasticitet mht. marginalskat				
Undersøgelse	Estimations- periode	Generelt	Mænd	Kvinder
<i>Arbejdstid</i>				
Frederiksen mfl. (2008)	1996	•	0,05 ^{a)}	0,15 ^{a)}
Bingley og Lanot (2002)	1980-91	0,14 ^{b)}	•	•
Bargain mfl. (2014)	1998	•	Ca. 0	Ca. 0/knap 0,1 ^{c)}
<i>Skattepligtig indkomst</i>				
Kleven og Schultz (2014)	1987-2005	0,05	•	0,05
Bækgaard (2012)	1994-2006	•	0,11 ^{d)}	0,06 ^{d)}
Kreiner mfl. (2016)	2008-11	0,1/0,01 ^{e)}	•	•
Chetty mfl. (2011)	1994-2001	0,01	•	0,02 ^{f)}
Kreiner mfl. (2015)	2006-07	0,15 - 0,35	•	•
Bagger mfl. (2018) ^{g)}	1990-2005	0,12	•	•

Anm.: Tabellen viser ukompenserede elasticiteter. I undersøgelserne findes generelt små og insignifikante indkomstelasticiteter.

- a) Resultaterne for den specifikation, der tager højde for flest forhold og tillader størst fleksibilitet.
- b) Forfatterens foretrukne estimat.
- c) Ugifte henholdsvis gifte.
- d) Fra den del af undersøgelsen der anvender *differences-in-differences* metoden.
- e) Uden henholdsvis med korrektion for indkomstflytning over tid.
- f) Gifte kvinder.
- g) Ikke udgivet i fagfællebedømt tidsskrift.

Undersøgelser peger på at ydelsesændringer påvirker beskæftigelsen

Mens kun få undersøgelser har fokuseret på effekterne langs den ekstensive margin af ændret beskatning, har en lang række studier fokuseret på beskæftigelseseffekterne af ydelsesændringer. Generelt finder disse undersøgelser frem til, at ydelsesreduktioner eller andre former for reduktioner i generøsiteten forøger overgangen til beskæftigelse blandt de berørte, jf. Andersen og Arendt (2015).

Kleven mfl. finder betydelige effekter på international mobilitet

I Kleven mfl. (2014) undersøges, hvordan migrationen er blevet påvirket af den danske forskerskatteordning, der blev indført i 1992, og som reducerer indkomstskatten for højtloønnede udlændinge i en periode. I undersøgelsen findes, at ordningen har medført en betydelig stigning i antallet af højtbetalte udlændinge relativt til andre udlændinge.

**le Maire
og Schjerning
finder tegn på
indkomstflytning
for selvstændige**

I le Maire og Schjerning (2013) undersøges ophobningen omkring skattegrænser for selvstændige. I undersøgelsen findes, at en stor del af reaktionen i skattepligtig indkomst drives af skatteflytning over tid - særligt via virksomhedsskatteordningen. Før der korrigeres for denne type af adfærdsreaktioner, findes en elasticitet i skattepligtig indkomst på 0,5. Når der renses for indkomstflytning findes imidlertid en strukturel elasticitet mellem 0,14 og 0,2.

**Frederiksen mfl.
finder effekter på
sort arbejde**

I Frederiksen mfl. (2005) undersøges hvordan beskatning af arbejdsindkomst påvirker sort arbejde. I undersøgelsen anvendes spørgeskemabaserede oplysninger for mænd indhentet i 1993/94 og 1996. Undersøgelsens resultater peger på, at der er en betydelig negativ effekt på sort arbejde af en lavere beskatning af hvid arbejdsindkomst.

**Tredjeparts-
indberetning
begrænser
muligheder for
skatteunddragelse**

I Kleven mfl. (2011) undersøges, på baggrund af et randomiseret eksperiment foretaget i samarbejde med SKAT, i hvor høj grad danske skatteydere foretager skatteunddragelse. I undersøgelsen findes der, at skatteunddragelse kun sker i meget begrænset omfang for den store gruppe af skatteydere, der er underlagt tredjepartsindberetninger (dvs. at en tredje part, eksempelvis bank eller arbejdsgiver indberetter oplysninger til skattemyndighederne), men at det er mere udbredt blandt selvstændige. På baggrund af ophobningen af indkomst for selvstændige omkring topskattegrænsen findes der, at højere marginalsatser fører til et øget omfang af skatteunddragelse. Denne effekt udgør imidlertid kun en lille andel af den samlede adfærdsreaktion på ændrede marginalsatser blandt selvstændige.

INTERNATIONALE UNDERSØGELSER

Der findes en lang række undersøgelser af effekterne af arbejdsindkomstbeskatning i forskellige lande. Undersøgelserne benytter forskellige metoder, og der er ikke nogen generel konsensus om resultaterne. Der kan overordnet peges på fire resultater, som deles af en række studier, men som der ikke desto mindre har været en vis diskussion om:

- Arbejdsudbudselasticiteterne langs den intensive margin er beskedne
- Arbejdsudbudselasticiteterne langs den ekstensive margin kan være betydelige for visse grupper
- Kvinder har højere arbejdsudbudselasticiteter end mænd

- Makroøkonomiske undersøgelser finder større arbejdsudbudselasticiteter end undersøgelser baseret på mikroøkonomiske data

I det følgende uddybes disse resultater. Der forsøges ikke at give en komplet gennemgang af denne omfattende litteratur.

Effekter langs den intensive margin

De fleste studier finder små effekter på arbejdstid ...

De fleste nyere mikroøkonometriske undersøgelser finder, at beskæftigedes valg af arbejdstid kun i begrænset omfang påvirkes af beskatningen af arbejdsindkomst, jf. eksempelvis Bargain mfl. (2014), Saez mfl. (2012) og Meghir og Phillips (2011).¹⁶ Bargain mfl. (2014) estimerer eksempelvis på baggrund af data for 17 EU-lande og USA arbejdsudbudselasticiteter langs den intensive margin på omkring 0 for mænd og under 0,1 for kvinder for langt de fleste af landene. Saez mfl. (2012) konkluderer mere generelt, at den økonomiske forskning bortset fra nogle enkelte tilfælde har fundet elasticiteter tæt på 0 for mænd.¹⁷

... men der er også undtagelser

Keane (2011) peger imidlertid på, at selvom størstedelen af undersøgelser finder meget små elasticiteter langs den intensive margin for særligt mænd, er der imidlertid også et ikke-ubetydeligt mindretal, der finder relativt store elasticiteter. I det udsnit af undersøgelser Keane (2011) betragter, er den gennemsnitlige kompenserede elasticitet 0,3. Keane (2011) peger i særdeleshed på, at de estimerede arbejdsudbudselasticiteter kan være undervurderede, fordi kun få undersøgelser tager højde for effekterne af beskatning på akkumulation af humankapital.

Elasticiteter kan være undervurderede som følge af friktioner i adfærdsreaktionerne

I Chetty (2012) og Chetty mfl. (2013) argumenteres endvidere for, at de estimerede elasticiteter langs den intensive margin kan undervurdere de langsigtede effekter på arbejdsudbuddet. Dette skyldes, at de anvendte estimationsmetoder ikke generelt tager højde for, at der kan være friktioner i skatteydernes adfærdsreaktioner - eksempelvis som konsekvens af omkostninger i forbindelse med tilpasning af arbejdsudbuddet som nævnt ovenfor. Chetty (2012) finder på baggrund af en række forskellige studier en gennemsnitlig elasticitet på den intensive margin på 0,15, når der ikke er taget højde for friktioner i adfærds-

16) Mikroøkonometriske undersøgelser anvender data på individniveau, eksempelvis for enkelte personer eller virksomheder, og udnytter variationen i marginal- og gennemsnitsskatter på tværs af enkelte skatteydere og over tid. Analysen der præsenteres i afsnit II.5 er et eksempel på en mikroøkonometrisk undersøgelse.

17) Det præcise citat er: "With some notable exceptions, the profession has settled on a value for this elasticity close to zero for prime-age males"

reaktionerne.¹⁸ Når der derimod tages højde for disse friktioner forøges denne til 0,33.

Større effekter på skattepligtig indkomst, men uklart ad hvilke kanaler

Mens de fleste undersøgelser har fundet meget små effekter på arbejdstiden, er der til gengæld en række resultater, der tyder på større effekter på skattepligtig indkomst, særligt for vellønnede og højtuddannede mænd, jf. eksempelvis Meghir og Phillips (2011) og Saez mfl. (2012). Saez mfl. (2012) konkluderer, at de empiriske resultater primært peger på, at effekten på skattepligtig indkomst skyldes indkomstflytning. Piketty mfl. (2014) finder, at der for USA er flere forskellige indikationer af, at effekten på skattepligtig indkomst for de højest lønnede snarere skyldes *rent seeking* end indkomstflytning, altså at den indkomstfremgang den mest vellønnede gruppe har oplevet, er sket på bekostning af andre grupper.

Effekter langs den ekstensive margin

Store adfærdseffekter langs den ekstensive margin for visse grupper

En konklusion, der går igen i de fleste undersøgelser er, at elasticiteterne langs den ekstensive margin kan være betydelige særligt for visse grupper med relativt svag arbejdsmarkedstilknytning, jf. eksempelvis Bargain mfl. (2014) og Meghir og Phillips (2011). I det førnævnte studie af Bargain mfl. (2014) findes eksempelvis elasticiteter langs den ekstensive margin på op mod 0,4. Der er især fundet høje deltagelseselasticiteter for gifte kvinder, enlige mødre og personer nær pensionsalderen, ligesom der også er tegn på, at lavtuddannede mænd reagerer langs den ekstensive margin, jf. Meghir og Phillips (2011) og Saez mfl. (2013).¹⁹

Arbejdsudbudseffekter er størst for kvinder

Arbejdsudbudseffekter er stærkest for kvinder ...

De fleste undersøgelser finder resultater, der er konsistente med, at arbejdsudbudseffekterne er stærkest for kvinder, særligt langs den ekstensive margin, jf. Meghir og Phillips (2011) og Keane (2011). Bargain mfl. (2014) finder eksempelvis betydeligt større elasticiteter langs den ekstensive margin for gifte kvinder end for gifte mænd. Som nævnt tidligere finder de også en anelse større elasticiteter for kvinder langs den intensive margin.

18) Dette gennemsnit indeholder også studier, der har fokus på effekter på skattepligtig indkomst snarere end på arbejdstid.

19) Chetty mfl. (2013) argumenter imidlertid for, at visse dele af den empiriske litteratur peger på, at arbejdsudbudselasticiteterne er større langs den intensive margin end langs den ekstensive margin.

... blandt andet som følge af lavere arbejdsmarkeds-tilknytning og kortere arbejdstid

En mulig forklaring på dette er, at kvinder generelt har lavere arbejdsmarkeds-tilknytning end mænd, og at beskæftigede kvinder generelt har kortere arbejdstid end mænd. Dermed har kvinder i større omfang mulighed for at reagere på ændringer i de økonomiske incitamenter.

Makroøkonomiske undersøgelser

Makroøkonomiske modeller peger på betydelige elasticiteter

Mens mikroøkonometriske studier generelt finder beskedne adfærdseffekter særligt langs den intensive margin, er makroøkonomiske modeller, til gengæld generelt konsistente med højere arbejdsudbudselasticiteter, jf. Chetty mfl. (2013). Disse modeller anvender typisk variationen på tværs af lande eller konjunkturudsving i beskæftigelse på makroniveau til at identificere arbejdsudbudselasticiteterne. Flere studier estimerer eksempelvis Frisch-elasticiteter, der angiver effekterne af midlertidige ændringer i efter-skat lønningerne, tæt på eller over én.

Uklart hvad årsagen er

Der er ikke nogen konsensus om, hvorfor de to typer af evidens leverer forskellige konklusioner, men en mulig forklaring kan være, at mikroøkonometriske studier som nævnt ikke fuldt ud tager højde for effekter via akkumulation af humankapital. Omvendt kan mikroøkonomiske studier være mere retvisende fordi de er mere rettede mod at identificere egentlige årsagssammenhænge end makroøkonomiske studier på tværs af lande. En mulig forklaring på, at beskæftigelsen svinger så meget over konjunkturcyklen relativt til udsvingene i reallønnen, kan være, at udsvingene til dels skyldes ændringer i antallet af ufrivilligt ledige. Derfor er bevægelserne ikke nødvendigvis udtryk for frivillige arbejdsudbudsreaktioner, jf. Chetty mfl. (2013) og Hall (2009).

II.5

NY EMPIRISK ANALYSE AF ARBEJDSUDBUDSREAKTIONER

Ny analyse af arbejdsudbuds-effekter af skatteændringer

I dette kapitel præsenteres resultaterne fra en ny undersøgelse af konsekvenserne af ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen på valget af arbejdsudbud langs den intensive margin i Danmark. Analysen er udarbejdet i samarbejde med VIVE - Det nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd og er nærmere dokumenteret i Bingley (2018). I afsnit II.6 anvendes estimationsresultaterne til at simulere konsekvenserne af forskellige ændringer i skattesystemet.

DATA OG ANALYSEDESIGN

Analysen bygger på
AKU-interview i
perioden 1997-2015
...

I estimationen tages udgangspunkt i Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) for perioden 1997-2015. Disse spørgeskemabaserede data har den fordel, at der eksplicit er blevet spurgt til, hvor mange timer den enkelte respondent faktisk har arbejdet i en given uge. I modsætning til arbejdstidsbegreberne normal og aftalt arbejdstid tager den oplyste faktiske arbejdstid eksplicit højde for udsving i arbejdstiden som følge af eksempelvis fravær og overtid og er derfor bedre i stand til at måle skatteændrings påvirkninger af alle aspekter af arbejdstiden, jf. boks II.7. AKU dækker ca. 30.000 personer pr. kvartal.

... og er baseret på
ca. 144.000 personer

I AKU interviewes de samme personer flere gange i løbet af en periode på halvandet år, og der er derfor for størstedelen af de interviewede oplysninger tilgængelig om den samme persons arbejdstid i to på hinanden følgende år. Samlet over hele perioden er estimationen baseret på ca. 400.000 observationer fordelt på ca. 144.000 individer.

ARBEJDSKRAFTSUNDERSØGELSEN (AKU)

Arbejdskraftundersøgelsen, der udføres af Danmarks Statistik, er den danske udgave af Eurostats Labour Force Surveys. AKU er blevet gennemført siden 1984, men først fra 1994 blev den gennemført løbende med interviews i hver uge. AKU-stikprøven er et rullende panel, hvor hver person interviewes fire gange (tidligere var det tre gange) først i to på hinanden følgende kvartaler og igen i de samme kvartaler året efter. Det giver mulighed for at måle både kvartalsvise og årlige ændringer.

Stikprøven omfatter omkring 30.000 personer pr. kvartal i aldersgruppen 15-74 år, men med væsentlig variation henover årene. En samlet svarprocent på 63-68 pct. (lavere i nogle år) betyder, at godt 20.000 personer interviewes hvert kvartal. Danmarks Statistik beregner opregningsvægte, der bl.a. tager højde for manglende repræsentativitet som følge af frafald.

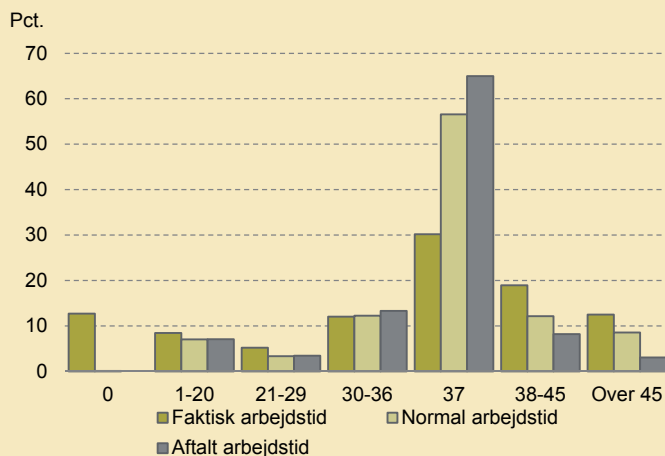
I undersøgelsen spørges blandt andet om den interviewedes normale arbejdstid, den aftalte arbejdstid og den faktiske arbejdstid i hoved- og evt. bibeskæftigelse i en given referenceuge.

BOKS II.7 ARBEJDESTIDSBEGREBER

I analysen anvendes som udgangspunkt den rapporterede faktiske arbejdstid. Den interviewede bliver imidlertid også spurgt om den normale arbejdstid og den aftalte arbejdstid (i respondentens hovedbeskæftigelse). Faktisk arbejdstid adskiller sig fra normal og aftalt arbejdstid som følge af blandt andet sygefravær, ferie, afspadsering og overarbejde i den uge, der ligger til grund for interviewet. I modsætning til normal og aftalt arbejdstid tager faktisk arbejdstid højde for forskelle på og eventuelle ændringer i forskellige former for fravær, og samlet faktisk arbejdstid svarer derfor bedre til den præsterede arbejdstid set over hele året. Det vurderes på den baggrund, at faktisk arbejdstid bedre er i stand til at måle, hvordan skatteændringer kan påvirke den samlede arbejdstid set over hele året. Det vurderes endvidere, at kvaliteten af interviewpersonernes indberettede faktiske arbejdstid i ugen inden interviewugen er høj, fordi spørgsmålet er let forståeligt og drejer sig om en konkret hændelse i modsætning til normal arbejdstid, der er mere hypotetisk og derfor kan være sværere for en interviewperson at forholde sig til.

Faktisk arbejdstid varierer mere på tværs af skatteydere end såvel normal arbejdstid som aftalt arbejdstid, jf. figur A. Størstedelen af respondenterne svarer, at de har en normal og aftalt arbejdstid på 37 timer, mens det er under en tredjedel der angiver, at de har haft en faktisk arbejdstid på 37 timer. Til gengæld ligger andelen af personer der har en arbejdstid over 37 timer højere for faktisk arbejdstid end for normal og aftalt arbejdstid. Der er desuden 12 pct. af respondenterne, der oplyser, at den faktiske arbejdstid var 0 timer. Det afspejler blandt andet ferie og sygefravær.

FIGUR A UGENTLIG ARBEJDESTID, 2015



Kilde: AKU.

**Estimation kræver
håndtering af
identifikations-
problem**

Der er flere udfordringer forbundet med at identificere arbejdsudbudseffekterne af ændringer i skattesystemet. En af disse består i, at skattesystemet er indrettet sådan, at marginal- og gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst er højere for personer med høje indkomster, jf. afsnit II.3. Dermed vil der være en tendens til, at personer, der uafhængigt af skattesystemets indretning har valgt en høj arbejdstid og optjener en høj indkomst, står overfor høje marginal- og gennemsnitsskatter. Hvis den enkelte skatteydere arbejdstid holdes op imod den enkeltes marginalsat i et givet år, vil det derfor på tværs af skatteydere se ud som om, at arbejdsudbuddet afhænger positivt af marginalsatten på arbejdsindkomst, selvom det modsatte måtte være tilfældet. Udfordringen kan således siges at bestå i, at den enkelte skatteyder selv "vælger" sin marginalsat (og gennemsnitsskat) igennem valget af arbejdstid.

**Ændringer over tid
i skattesystemet
bidrager til at løse
identifikations-
problemet**

Dette identifikationsproblem kan håndteres på flere forskellige måder. Ofte søger man at identificere skatteydernes arbejdstidsreaktioner på ændringer i marginal- og gennemsnitsskatter, som alene skyldes ændrede skatteregler. I nærværende analyse anvendes den variation i beskatningen af arbejdsindkomst, der stammer fra de forskellige skattereformer samt ændringer i kommuneskatterne i perioden 1997-2015.

**Analyse baseres på
regelændringer**

For hver person findes AKU-oplysninger om arbejdstid for to på hinanden følgende år. Dermed kan der i analysen renses for forskelle i skatteydernes lyst og evne til at arbejde, der ikke ændres over tid. I analysen fokuseres således alene på ændringer i skatteydernes arbejdstid mellem to år. For at sikre, at analysen kun baseres på de ændringer over tid i marginal- og gennemsnitsskatter, som kan forklares af ændrede skatteregler, anvendes den variation i den enkelte skatteydere marginal- og gennemsnitsskat som samvarierer med regelændringer i skattesystemet. Dermed undgås det, at analysen påvirkes af ændringer i den enkelte skatteydere marginal- eller gennemsnitsskat, der eksempelvis skyldes barsel, eller at man af andre grunde uafhængigt af skattesystemet vælger at ændre sin arbejdstid. Estimationsstrategien er nærmere beskrevet i boks II.8 og II.9 og uddybet i Bingley (2018).

**Analysen
identificerer
umiddelbare
adfærdseffekter**

Det er en forudsætning for analysen, at ændringer i skattesystemet slår igennem på skatteydernes adfærd fra år til år. Med analysens design kan de estimerede effekter derfor fortolkes som de umiddelbare adfældsreaktioner på ændringer i skattesystemet. Der forsøges således ikke at identificere størrelsesordenen af de langsigtede virkninger.

BOKS II.8 ANALYSEDESIGN

I estimationen lægges følgende arbejdsudbudsrelation til grund:

$$h_{it} = \alpha_i + \delta_t + \theta^h \cdot X_{it} + \beta \cdot \ln(1 - \tau_{it}) + \gamma \cdot \mu_{it} + \varepsilon_{it}^h, \quad (1)$$

hvor i angiver den enkelte person, t tidsperioden og:

- h_{it} er den oplyste faktiske arbejdstid fra AKU
- α_i angiver en såkaldt fixed-effect på individniveau, dvs. en individuel effekt, der påvirker den enkeltes arbejdstid, og som antages at være konstant over tid
- δ_t er en fixed-effect for hvert år, dvs. en effekt på arbejdstiden, der er den samme for alle personer, men som varierer over tid. Dermed tillades blandt andet udsving som følge af konjunktureffekter
- X_{it} er en samling af baggrundsvARIABLE knyttet til det enkelte individ, herunder oplysninger om civilstand, antal børn, uddannelse, bopæl og alder. θ^h angiver sammenhængen mellem arbejdstiden og disse forhold
- τ_{it} angiver den enkeltes marginalsat, og β er den ukompenserede arbejdsudbudseffekt knyttet hertil^{a)}
- μ_{it} angiver anden indkomst, jf. nedenfor, og γ indkomsteffekten på arbejdsudbuddet
- ε_{it}^h opfanger påvirkningen af øvrige forhold.

Øvrig indkomst (μ_{it}) er opgjort som forskellen mellem samlet indtjening efter skat (opgjort ud fra gennemsnitsskatten) fratrukket arbejdsindkomsten efter skat (opgjort ud fra marginalsatten) og fratrukket opsparing (opgjort ved ændringen i formuen). Dette kan betragtes som et beregnet mål for bidraget fra øvrig indkomst til den enkeltes forbrug, idet der tages højde for progressiviteten i skattesystemet. Med denne formulering af øvrig indkomst, er estimationen konsistent med opsparing hen over livscyklens, jf. Blundell og Walker (1986), samtidig med at den inddrager ændringer i den såkaldte virtuelle indkomst, jf. Piketty og Saez (2012). Den virtuelle indkomst inddrages for at tage højde for, at en given ændring i marginalsatten på arbejdsindkomst ikke slår fuldt igennem på gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst.

I estimationen af ligning (1) instrumenteres marginalsat og øvrig indkomst, jf. boks II.9, og der korrigeres for udeladelsen af grupper med en oplyst arbejdstid på 0 timer samt personer med en indkomst tæt på et af skattesystemets progressionsgrænser. Detaljerne er nærmere beskrevet i Bingley (2018).

- a) Marginal- og gennemsnitsskatter i de enkelte år er beregnet med udgangspunkt i en udvidet version af den beregningsmodel, der blev opstillet i forbindelse med Kleven og Schultz (2014).

BOKS II.8 ANALYSEDESIGN, FORTSAT

Formuleringen af arbejdsudbudsrelationen i ligning (1) følger Blundell mfl. (1998). Med den valgte specifikation antages det, at en ændring i $(1 - \tau)$ på en procent giver sig udslag i den samme absolute ændring i h_{it} , uanset hvor meget der arbejdes i udgangspunktet. Givet denne funktionsform, kan den ukompenserede elasticitet med hensyn til $(1 - \tau)$ findes som:

$$e_{(1-\tau)} = \frac{\beta}{\bar{h}}, \quad (2)$$

hvor \bar{h} opgøres som den gennemsnitlige arbejdstid for den betragtede del af analysepopulationen.

Den valgte funktionelle form indebærer, at der pr. konstruktion vil være en negativ sammenhæng mellem arbejdstiden og den estimerede elasticitet med hensyn til marginals-katten, jf. ligning (2). Denne sammenhæng er ikke et resultat, men en antagelse der på forhånd pålægges. Denne har som konsekvens, at elasticiteterne antages at være relativt høje for personer med en lav arbejdstid.

Tilsvarende kan indkomstelasticiteten findes som:

$$e_{\mu} = \gamma \cdot \frac{\bar{\mu}}{\bar{h}}, \quad (3)$$

hvor $\bar{\mu}$ i det følgende opgøres som den gennemsnitlige værdi af øvrig indkomst for den betragtede del af analysepopulationen.

BOKS II.9 INSTRUMENTVARIABLESTIMATION

Med et progressivt skattesystem vil såvel marginalskat som øvrig indkomst (som defineret i boks II.8) være påvirkede af de valg, skatteyderne træffer. En skatteyder, der uafhængigt af skattesystemet har valgt en høj arbejdstid og derfor har en høj arbejdsindkomst, vil ofte stå overfor en højere marginal- og gennemsnitsskat end skatteydere, der har valgt en lav arbejdstid. Dermed påvirkes øvrig indkomst eftersom denne er opgjort ud fra indkomsten efter skat.

For at tage højde for dette, er der foretaget instrumentvariabelestimationer (IV-estimationer) for både den enkelte skatteydere marginalskat og øvrige indkomst. Instrumenterne er valgt således, at de kan forventes kun at være korrelerede med den enkeltes valg af arbejdstid gennem effekten på den observerede marginalskat og øvrig indkomst.

For marginalsatten anvendes følgende IV-estimation:

$$\ln(1 - \tau_{it}) = \alpha_i + \delta_t + \sum_E \delta_E^\tau \cdot \ln(1 - \tau_{E,it}) + \zeta^\tau \cdot \mu_{G(it)} + \theta^\tau \cdot X_{it} + \varepsilon_{it}^\tau, \quad (1)$$

hvor α_i og δ_t afspejler fixed-effects jf. boks II.8, $\mu_{G(it)}$ er et indkomstmål, beskrevet nedenfor, X_{it} er kontrolvariable, som beskrevet i boks II.8, og ε_{it}^τ er en residual. $\tau_{E,it}$ angiver den marginalskat, den enkelte skatteyder ville have ved en række forskellige indkomstniveau (udtrykt ved E). I analysen anvendes indkomstniveauerne: 100.000 kr., 200.000 kr., ..., 500.000 kr. Hver enkelt skatteydere observerede marginalskat instrumenteres på denne måde ud fra de marginalsatter, skatteydere ville stå overfor ved forskellige indkomstniveauer. Det udnyttes dermed, at der er forskelle i disse på tværs af skatteydere, eksempelvis som følge af forskelle i kommuneskatter og fradrag. For at disse marginalsattesatser skal være valide instrumenter, skal der gælde, at ændringerne i dem kun er korrelerede med ændringen i den enkelte skatteydere valg af arbejdsudbud via effekten på den observerede marginalskat og øvrig indkomst.

Øvrig indkomst instrumenteres ud fra følgende estimation, der er inspireret af Blundell mfl. (1998):

$$\mu_{it} = \alpha_i + \delta_t + \sum_E \delta_E^\mu \cdot \ln(1 - \tau_{E,it}) + \zeta^\mu \cdot \mu_{G(it)} + \theta^\mu \cdot X_{it} + \varepsilon_{it}^\mu \quad (2)$$

$\mu_{G(it)}$ angiver for hvert år medianindkomsten for grupper, der er defineret ud fra fødselsår og uddannelsesniveau. Instrumenteringen baseret på medianindkomsten for den relevante gruppe bygger på en antagelse om, at der over tid har været en underliggende, eksogen udvikling, der har drevet indkomsten for gruppen. Dermed baseres estimationen på den del af udviklingen i den enkeltes indkomst, der skyldes den generelle lønudvikling, og som ikke direkte er relateret til de valg, den enkelte skatteyder træffer.

Se Bingley (2018) for yderligere detaljer.

ANALYSENS RESULTATER

I analysen findes en samlet elasticitet mht. løn efter skat på 0,10 ...

... og større elasticitet for kvinder

Overordnet finder analysen en gennemsnitlig arbejdsudbudselasticitet mht. den marginale løn efter skat på 0,10, jf. tabel II.2.²⁰ Resultaterne peger derimod ikke på, at der er en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet. Indkomstelasticiteten estimeres således til at være meget lille, og den er endvidere ikke statistisk signifikant.

Når estimationen foretages separat for mænd og kvinder, findes for mænd en beskeden elasticitet med hensyn til lønnen efter skat på 0,02. Denne effekt estimeres endvidere ikke til at være statistisk forskellig fra 0. For kvinder findes en elasticitet med hensyn til lønnen efter skat på 0,16, dvs. otte gange så stor som for mænd. Denne elasticitet estimeres til at være statistisk forskellig fra 0. Selvom elasticiteten estimeres til at være væsentlig højere for kvinder end for mænd, er forskellen ikke statistisk signifikant.

TABEL II.2 ANALYSENS HOVEDRESULTATER

	Elasticitet mht. løn efter-skat	Indkomst- elasticitet
Samlet estimation	0,10* (0,04)	-0,001 (0,001)
Kønsopdelt		
Mænd	0,02 (0,06)	0,000 (-0,001)
Kvinder	0,16* (0,07)	-0,002 (0,001)
Anm.: Tabellen viser elasticiteter opgjort med udgangspunkt i gennemsnitlige værdier for arbejdstiden og for indkomstelasticiteten desuden opgjort på baggrund af gennemsnittet for øvrig indkomst. * angiver at estimatet er signifikant på et 5 pct. signifikansniveau. Tallet i parentes angiver standardafvigelsen, dvs. den estimerede spredning på parameteren.		
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.		

20) I det følgende anvendes betegnelsen "Elasticitet mht. løn efter skat" til at angive den procentvise ændring i arbejdstiden ved en stigning på en pct. i lønnen ganget med (1-marginalskatten). Denne elasticitet er identificeret ud fra ændringer i marginalskatten. De angivne elasticiteter er ukompenserede elasticiteter.

Resultater er overordnet i tråd med tidligere undersøgelser for Danmark

Den samlede estimerede elasticitet med hensyn til lønnen efter skat på 0,1 svarer til den gennemsnitlige elasticitet på 0,1, der estimeres i Frederiksen mfl. (2008).²¹ Den estimerede elasticitet er dermed en anelse lavere end estimatet på 0,14 i Bingley og Lanot (2002), men den er ikke signifikant forskellig herfra. Ligesom i Frederiksen mfl. (2008) og Bargain (2013) findes der ikke nogen statistisk signifikant effekt af en ændret løn efter skat for mænd. Tilsvarende findes det i lighed med disse studier, at kvinder har en større arbejdsudbudselasticitet end mænd, hvilket også er i tråd med resultater fra en række internationale undersøgelser. Ligesom i de fleste lignende undersøgelser findes små indkomsteffekter på arbejdstiden, der endvidere ikke er statistisk signifikante.

II.6

EFFEKTER AF SKATTEÆNDRINGER

Adfærdsreaktioner påvirker arbejdsudbud og offentlige finanser

I dette afsnit anvendes estimationsresultaterne fra afsnit II.5 til at beregne konsekvenserne for arbejdsudbud, offentlige finanser og indkomstfordeling ved forskellige ændringer af arbejdsindkomstbeskatningen. En skattenedsættelse, der motiverer beskæftigede til at arbejde flere timer, kan øge de samlede lønindkomster og dermed også skatteindtægterne. Sådanne adfærdseffekter – der ofte benævnes “dynamiske effekter” – indebærer, at en skattenedsættelse i større eller mindre grad kan være selvfinansierende.

Fokus på respons blandt allerede beskæftigede – på ét års sigt

I beregningerne ses alene på responsen af timeudbuddet blandt beskæftigede. Der tages ikke højde for, at ændringer i beskatningen kan påvirke arbejdsmarkedsdeltagelsen og dermed beskæftigelsen. En anden væsentlig afgrænsning er, at eventuelle effekter på arbejdstiden, der først indtræffer mere end et år efter skatteændringerne, ikke er inkluderet. Det følger af, at de adfærdsresponsen, der blev præsenteret i forrige afsnit, netop afspejler reaktionen i arbejdsudbuddet på ét års sigt.

²¹ Som nævnt afsnit II.4 estimerer Frederiksen mfl. (2008) forskellige specifikationer og når frem til væsentligt forskellige estimater. Den gennemsnitlige elasticitet på 0,1 svarer til den af specifikationerne i Frederiksen mfl. (2008), der tager højde for flest forhold.

Øvrig afgrænsning

Herudover omfatter beregningerne ikke eventuelle virkninger på produktivitet, opsparing, skatteunddragelse eller generelle økonomiske tilpasninger. Bortset fra, at de økonomiske ministerier beregner *strukturelle* effekter på arbejdstiden og herudover inddrager deltagelseseffekter, svarer afgrænsningerne til de, som benyttes af de økonomiske ministerier, når de foretager tilsvarende beregninger.

Omtrent samme effekter som de økonomiske ministerier – men herudover er der fokus på usikkerhed

De beregnede konsekvenser for arbejdsudbud og skatteprovenu af at anvende de nye estimationsresultater på skatteændringerne er omtrent lige så store, som hvis de økonomiske ministeriers forudsætninger lægges til grund. Det fremgår imidlertid af afsnit II.5, at den præcise størrelse på de estimerede adfærdsparemetre er behæftet med betydelig usikkerhed. Et særsilt formål med dette afsnit er at anskueliggøre denne usikkerhed ved eksplicit at inddrage den statistiske usikkerhed på de beregnede arbejdsudbudseffekter, provenus og selvfinansieringsgrader.

EFFEKTER AF ÆNDRET ARBEJDSINDKOMSTBESKATNING

Arbejdsudbuds- og provenueffekter af skatteændringer

Konkret fokuseres på konsekvenserne for arbejdsudbud og offentlige finanser som følge af skattereduktioner via:

1. Nedsættelse af bundskattesatsen
2. Nedsættelse af topskattesatsen
3. Forhøjelse af topskattegrænsen

Nyudviklet simulationsmodel med forbedret datagrundlag

Der anvendes en model, som ved hjælp af skatteberegninger på Økonomi- og Indenrigsministeriets skattemodel simulerer arbejdsudbuds- og provenueffekter af de pågældende skatteændringer. Metoden, der er nærmere beskrevet i boks II.10, drager fordel af det forbedrede datagrundlag for løn og arbejdstid, der følger af indførelsen af *elndkomst*.

BOKS II.10 BEREGNING AF ADFÆRDSVIRKNINGER

Metoden til beregning af arbejdsudbuds- og provenuvirkninger ved en skatteændring tager udgangspunkt i effekten på arbejdstiden beregnet med den estimerede adfærdsrespons som:

$$\Delta h_i = \hat{\beta} \cdot (\ln(1 - \tau_i^p) - \ln(1 - \tau_i^g)) + \hat{\gamma} \cdot (\mu_i^p - \mu_i^g)$$

hvor Δh_i er ændringen i den ugentlige arbejdstid for person i . $\hat{\beta}$ og $\hat{\gamma}$ er de estimerede parametre for hhv. marginallønnen og øvrig indkomst, jf. boks II.8. Marginalskatter med gældende regler (τ_i^g) og ændrede regler (τ_i^p) samt øvrig indkomst (μ_i^g og μ_i^p) er beregnet med Lovmodellens skattemodel.

Oplysninger om ugentlig arbejdstid er fra registeret Beskæftigelse for Lønmodtagere (BFL), der indeholder månedlige oplysninger om betalt arbejdstid. Der er foretaget en korrektion af den indberettede arbejdstid for fastlønnede ansættelser for at tage højde for, at fastlønnede i modsætning til timelønnede får løn under ferier og på helligdage. Oplysninger om ansættelse som fast- eller timelønnet er fra Lønstatistikken og med imputeringer for ansættelser, der ikke er omfattet heraf (fortrinsvis ansættelser på små private arbejdspladser).

Beregning af det dynamiske provenu – dvs. ændrede indtægter som følge af ændret arbejdstid og lønindkomst – består af to komponenter nemlig et dynamisk skatteprovenu af ændret lønindkomst og et provenu fra afgifter som følge af ændret disponibel indkomst. Det dynamiske skatteprovenu beregnes med udgangspunkt i den nye marginalskat, τ_i^p , og ændringen i lønindkomsten, ΔL_i afledt af en persons ændrede arbejdstid og aflønnet med personens gennemsnitlige timeløn i udgangspunktet:

$$\sum \tau_i^p \cdot \Delta L_i$$

Det dynamiske provenu fra afgifter svarer til en afgiftsfaktor på $c = 24,5$ pct. af ændringen i disponibel indkomst,:

$$c \cdot \sum (1 - \tau_i^p) \cdot \Delta L_i$$

Afgiftsfaktoren svarer til den såkaldte tilbageløbsfaktor og afspejler blandt andet størrelsen af den marginale forbrugskvote og afgiftsindholdet i det private forbrug. Det dynamiske provenu er summen af summen af det dynamiske skatte- og afgiftsprovenu:

$$P_d = \sum \tau_i^p \cdot \Delta L_i + c \cdot \sum (1 - \tau_i^p) \cdot \Delta L_i$$

BOKS II.10 BEREGNING AF ADFÆRDSVIRKNINGER, FORTSAT*Særligt ved ændring af skattegrænser*

Beregning af adfærdsvirkningerne af ændrede skattegrænser er forbundet med særlige metode-mæssige udfordringer. Dette kan illustreres ved et eksempel, hvor topskattegrænsen hæves. Personer med en arbejdsindkomst, der har ligget mellem den gældende og den nye topskattegrænse, får ved forøgelsen af topskattegrænsen umiddelbart reduceret marginals-katten svarende til topskattesatsen. Den lavere marginals-kat antages i overensstemmelse med de estimerede elasticiteter at få disse personer til at øge deres arbejdsudbud. I beregningen antages dette også at gælde for personer, der kun ligger lidt under den nye grænse. I beregningen vil nogle personer derfor øge deres arbejdsudbud så meget, at deres indkomst kommer op over den nye topskattegrænse, dvs. til et indtjeningsniveau, hvor de har den samme marginals-kat som før.

I de viste provenuberegninger antages, at der ikke betales topskat af den del af indkomst-fremgangen, der som følge af den øgede arbejdstid kommer til at ligge over den nye topskatte-grænse. Det bidrager dog stadig til en overvurdering af provenuvirkningen. I modsat retning trækker, at der i arbejdsudbuds- og provenuberegningerne ikke indregnes en adfærdsreaktion for personer med indkomster lige under den gældende topskattegrænse. I de viste beregninger er det antaget, at de to modsatrettede effekter på arbejdsudbudsvirkningen opvejer hinanden.

Selvfinansieringsgrader

Som beskrevet i afsnit II.2, opgøres selvfinansieringsgraden som forholdet mellem den adfærds-drevne provenueffekt og den mekaniske provenueffekt. Her beregnes selvfinansieringsgraden, SFG_{uc} , hvor det forudsættes, at en skattenedsættelse isoleret set er ufinansieret. SFG_{uc} er dermed beregnet som den andel den adfærdsdrevne provenuændring udgør af det umiddelbare provenutab, P_u , efter tilbageløb:

$$SFG_{uc} = \frac{P_d}{(1 - c) \cdot P_u}$$

Den ukompenserede selvfinansieringsgrad er velegnet til at vurdere den isolerede provenuvirkning af enkelte eller flere elementer i en skattenedsættelse, men ikke den samlede virkning af en skatteomlægning, der omfatter finansieringselementer.

Højere arbejdsudbud ved øget gevinst for en ekstra indsats

For hver af de tre skatteændringer er den forventede effekt på arbejdsudbuddet beregnet. I alle tre tilfælde er skatten reduceret i et omfang, der fører til et mekanisk provenutab, dvs. umiddelbart provenutab før tilbageløb, på 1 mia. kr. i 2018. Arbejdsudbudseffekten opgøres som fuldtidspersoner, hvor de ekstra timer er omregnet med en standardarbejdstid for en fuldtidsansat.

Arbejdsudbuds- effekten ved nedsættelse af bundskatten ...	En lempelse af bundskattesatsen på godt 0,08 pct.point udløser et mekanisk provenutab på 1 mia. kr. Et mekanisk provenutab på 1 mia. kr. kan ikke finansiere en særlig stor reduktion af bundskatten. Det skyldes, at skattebasen er stor, idet næsten alle betaler bundskat. Arbejdsudbudsvirkningen ved en sådan skattereduktion er relativt beskeden. Ifølge modellen vil en sådan reduktion af bundskattesatsen øge arbejdsudbuddet med 335 personer, jf. tabel II.3.
... er mindre end ved en nedsættelse af topskattesatsen	Tilsvarende vil en nedsættelse af topskattesatsen med 0,86 pct.point udløse et mekanisk provenutab på 1 mia. kr. Dette vurderes at ville føre til en stigning i arbejdsudbuddet svarende til 519 fuldtidspersoner eller 55 pct. mere end ved en bundskattelettelse med samme umiddelbare provenuvirkning.
Provenutabet afhænger af indkomstfordelingen	Den betydelige forskel skyldes, at en stor andel af provenutabet ved en nedsættelse af bundskattesatsen går til personer med højere indkomster. Der er dermed kun mulighed for at give meget beskeden reduktion i marginalskatten til hver enkelt. Rettes skattelettelsen i stedet mod topskatteyderne, er det mekaniske provenutab ved en given reduktion af skattesatsen mindre, fordi indkomstmassen, der beskattes med topskat, er relativt lille. Med andre ord indebærer en reduktion af topskattesatsen et relativt begrænset bortfald af skatteindtægter. Dermed kan marginalskatten sænkes relativt set meget for de samme penge, hvilket manifesterer sig i arbejdsudbuddet.
En forhøjelse af topskattegrænsen giver mest arbejdsudbud pr. krone provenutab	En større effekt på arbejdsudbuddet kan opnås ved at forhøje topskattegrænsen svarende til et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr. Dette vurderes at medføre en stigning i arbejdsudbuddet svarende til 938 fuldtidspersoner, hvilket er 80 pct. mere end ved en nedsættelse af topskattesatsen. Det skyldes for det første, at der er relativt mange topskatteydere lige over topskattegrænsen, hvorved en relativt stor andel af skatteenedsættelsen går til personer, der får en stor reduktion i marginalskatten. Dertil kommer, at en forhøjelse af topskattegrænsen rammer et indkomstområde med relativt mange kvinder. Da kvindernes timeelasticitet er højere end mænds, betyder det også, at effekten bliver relativt kraftig.
Usikre arbejdsudbuds- virkninger	Den statistiske usikkerhed på timeelasticiteten afspejler sig i en tilsvarende usikkerhed på de beregnede virkninger på arbejdsudbuddet, hvilket er anskueliggjort i tabel II.3 ved angivelse af et lavt og et højt skøn for arbejdsudbudsvirkningen, hvor "Lav" og "Høj" angiver henholdsvis den nedre og øvre grænse i 95-pct.-konfidensintervallet for hver skatteændring. Usikkerhedsberegningerne er nærmere beskrevet i boks II.11.

BOKS II.11 VURDERING AF USIKKERHED

Usikkerheden på de estimerede elasticiteter indebærer, at der også er usikkerhed på de beregnede arbejdsudbuds- og provenuberegninger. Denne usikkerhed beregnes ved hjælp af en simulationsteknik, hvor arbejdsudbuds- og provenuvirkningerne genberegnes 100.000 gange. De estimerede parametre β og γ for hhv. marginallønnen og øvrig indkomst udtrækkes ved tilfældig udtrækning fra deres fælles fordeling:

$$(\beta, \gamma) \sim N\left((\hat{\beta}, \hat{\gamma}), \text{VAR}(\beta, \gamma)\right),$$

hvor $\text{VAR}(\beta, \gamma)$ er variansmatricen for β og γ . Herefter beregnes 95-pct.-konfindensintervaller ud fra de 100.000 beregnede arbejdsudbuds- og provenuvirkninger.

Den relativt store usikkerhed på de estimerede parametre indebærer, at de beregnede konfidensintervaller omfatter værdier, som ikke er i overensstemmelse med økonomisk teori, der tilsiger, at den kompenserede elasticitet, e_c , er positiv, dvs. at:

$$e_c = \frac{\beta}{h} - \gamma \cdot \omega > 0$$

hvor h er arbejdstiden og $\omega = w \cdot (1 - \tau)$ er den marginale timeløn efter skat. Efter en omskrivning implicerer dette, at økonomisk teori tilsiger, at de estimerede parametre β og γ skal opfylde, at

$$\beta > h \cdot \gamma \cdot \omega$$

Da det estimerede γ er meget lille – og insignifikant – betyder dette i praksis, at $\beta > 0$. Når indkomstelasticiteten $e_\mu = \gamma \cdot \frac{\mu}{h}$ er lille er negative arbejdsudbudseffekter og selvfinansieringsgrader inkonsistente med økonomisk teori. Et 95-pct. konfidensinterval for effekten af en skattenedsættelse på arbejdsudbud og selvfinansieringsgrader omfatter negative værdier, betyder derfor ikke, at negative værdier er en reel mulighed – det betyder at effekten ikke er signifikant større end 0 på et 5 pct.-niveau. For alle de undersøgte skattenedsættelser er sandsynligheden for positive selvfinansieringsgrader dog større end 75 pct.

At den estimerede model giver anledning til, at arbejdsudbudseffekterne kan være negative, afspejler, at der er benyttet en lineær modelspecifikation uden teoretiske restriktioner på parameter-værdierne.

TABEL II.3 ARBEJDSUDBUDSVIRKNINGER

Skatteændring ^{a)}	Mænd	Kvinder	Alle ^{b)}		
			Lav	Middel	Høj
Bundskattesats	41	294	-122	335	782
Topskattesats	126	393	-463	519	1.495
Topskattegrænse	166	771	-485	938	2.348

a) Alle skatteændringer svarer til et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr. i 2019. Bundskattesatsen er nedsat med 0,08 pct.point, topskattesatsen er nedsat med 0,86 pct.point og topskattegrænsen er forhøjet med 15.080 kr. Ved nedsættelse af bund- og topskattesatserne er der foretaget en parallel nedsættelse af det skrå skatteloft.

b) Det centrale skøn for arbejdsudbudsvirkningen er angivet i kolonnen "Middel" mens "Lav" og "Høj" angiver henholdsvis den nedre og øvre grænse i 95-pct. konfidensintervallet.

Anm.: Arbejdsudbudsvirkningen er omregnet til fuldtidspersoner med udgangspunkt i den præsterede årlige arbejdstid for en fuldtidsansat på 1.628 timer.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2016.

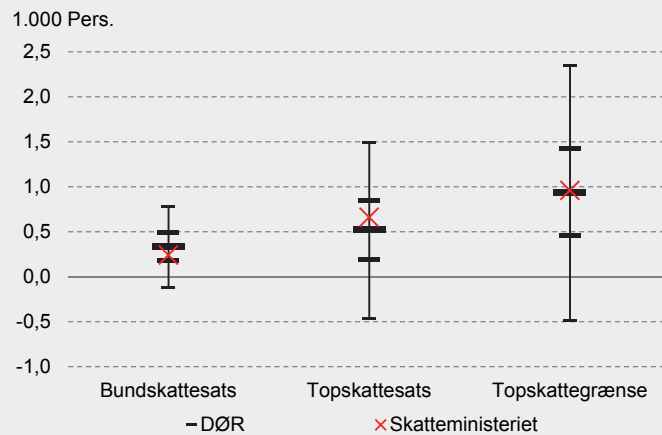
Betydelig usikkerhed ved nedsættelse af bundskattesatsen ...

Eksempelvis viser beregningerne, at usikkerheden på det centrale skøn på 335 fuldtidspersoner for arbejdsudbudsvirkningen af en nedsættelse af bundskattesatsen som udgangspunkt svarer til et spænd på 904 fuldtidspersoner fra -122 til 782 fuldtidspersoner, jf. figur II.8.

... og meget usikker arbejdsudbudseffekt ved nedsættelse af topskatten

Ved en nedsættelse af topskattesatsen er der et spænd på 1.958 fuldtidspersoner fra et fald på 463 til 1.495 fuldtidspersoner. Effekten af en forhøjelse af topskattegrænsen ligger mellem -485 og 2.348 fuldtidspersoner, dvs. et spænd på 2.832 fuldtidspersoner. Økonomisk teori tilsiger imidlertid, at den kompenserede elasticitet ikke kan være negativ.²²

22) De negative arbejdsudbudseffekter er drevet af simulationer, hvor den kompenserede arbejdsudbudselasticitet er negativ. Dette er ikke konsistent med den økonomisk teori, der ligger bag estimationen, jf. boks II.11. For at illustrere, hvor sandsynlighedsmassen befinder sig henne, er der i figuren også angivet 25 pct.- hhv. 75 pct.-fraktiler, der viser, at arbejdsudbudseffekterne med mere end 75 pct. sandsynlighed er positive. Det samme er tilfældet for de selvfinansieringsgrader, der vises i det efterfølgende.

FIGUR II.8 USIKKERHED PÅ ARBEJDSUDBUDSEFFEKT


a) Se note til tabel II.3.

Anm.: Figuren viser 95-pct. konfidensintervaller (ydre markeringer) samt 25 og 75 pct.-fraktiler (indre markeringer) for de centrale skøn for arbejdsudbudsvirkningen i tabel II.3 af tre skattenedsættelser med et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr. Skatteministeriets beregninger stammer fra Skatteøkonomisk Redegørelse (2017) (ekskl. deltagelseseffekten), der tager afsæt i 2017-niveau og 2025-regler (ekskl. 2018-skattereformen).

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2016 og Skatteøkonomisk Redegørelse (2017), Appendiks 3B.

I samme boldgade som de økonomiske ministerier ...

For alle tre skatteændringer svarer de tilsvarende skøn ved anvendelse af henholdsvis de økonomiske ministeriers elasticiteter og regnemetoder omtrent til de centrale skøn for elasticiteterne fra de nye empiriske resultater. Det ses, når der sammenlignes med beregninger fra Skatteministeriet, som lægger beregningsantagelser til grund, der afviger lidt fra de her anvendte, jf. anmærkningen til figur II.8.

... men måske er langsigtede effekter større

Imidlertid skal det bemærkes, at den estimerede timeelasticitet på 0,1 i nærværende undersøgelse kan betragtes som en kortsigtseffekt ved ændringer i skattesystemet. Der eksisterer i den økonomiske litteratur et vist belæg for at forvente, at den langsigtede elasticitet er større end den kortsigtede, om end der er betydelig usikkerhed om størrelsesordenen. Nærværende estimat på 0,1 kan altså godt undervurde-

re den langsigtede effekt. De økonomiske ministerier benytter en strukturel elasticitet på 0,1 som udtryk for den langsigtede effekt.

**Den dynamiske
provenuvirkning
afspejler
arbejdsudbuddet ...**

Provenuvirkningerne af de tre undersøgte skatteændringer afspejler størrelsen af virkningerne på arbejdsudbuddet, jf. tabel II.4. Den dynamiske provenugevinst, der følger af et øget arbejdsudbud er således 77 mio. kr. for en nedsættelse af bundskattesatsen, 226 mio. kr. for en reduktion af topskattesatsen og 264 mio. kr. for en forhøjelse af topskattegrænsen. Det skyldes, at øget arbejdstid forudsættes at blive omsat til en højere lønindkomst med den gennemsnitlige timeløn for de berørte.

**... og
timelønsforskelle**

Der er større forskelle på det dynamiske provenu ved en bund- og en topskattenedsættelse, end det som forskellene i arbejdsudbudsvirkningerne i sig selv kan forklare. Årsagen er, at en topskattelettelse berører en personkreds, der har højere gennemsnitlige timelønninger, og for en nedsættelse af topskattesatsen bidrager den højere marginalsat i udgangspunktet også med en større provenueffekt, fordi der er tale om en større relativ stigning i marginallønnen. De beregnede provenueffekter ved en topskattelettelse dækker således både over, at arbejdsudbudsvirkningen ved en topskattelettelse er større end ved en bundskattelettelse, og at det ekstra arbejdsudbud bliver aflønnet højere end gennemsnittet.

TABEL II.4 PROVENUVIRKNINGER

Skatteændring ^{a)}	Dynamisk provenu	Nettoprovenutab		
		Lav	Middel	Høj
		<i>Mio. kr.</i>		
Bundskattesats	77	563	678	794
Topskattesats	226	67	529	994
Topskattegrænse	264	86	491	899

a) Se note til tabel II.3.

Anm.: Der er anvendt en tilbageløbsfaktor for stigende indtægter fra afgifter på 24,5 pct. pr. krone i umiddelbart skatteprovenu. For alle skatteændringer er der således et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr. før tilbageløb og 755 mio. kr. efter tilbageløb fra afgifter. Nettoprovenuet er beregnet som det umiddelbare provenu efter tilbageløb fratrasket det dynamiske provenu.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2016.

**Stor usikkerhed på
de dynamiske
provenuvirkninger
...**

Usikkerheden på arbejdsudbudsvirkningen slår igennem som usikkerhed på de dynamiske provenueffekter, hvilket afspejler sig i intervalbredden for vurderingerne af nettoprovenuet ved de tre skattnedsættelser, jf. figur II.9. Ved en nedsættelse af bundskattesatsen, hvor arbejdsudbudsvirkningen er forholdsvis lille, er usikkerhedsspændet for nettoprovenuet på 230 mio. kr., dækkende intervallet 563 til 794 mio. kr., hvilket svarer til en tredjedel af det centrale provenuskøn på knap 678 mio. kr.

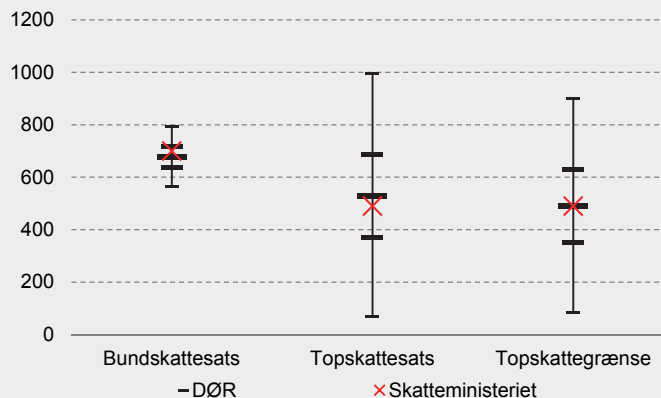
**... især for
nedsættelse
af topskat**

Usikkerheden er væsentligt større for de undersøgte topskattenedsættelser. Ved en nedsættelse af topskattesatsen er usikkerheden på provenuvirkningen af en størrelsesorden, så provenuvirkningen ligger mellem 67 og 994 mio. kr. med 95 pct. sandsynlighed. Tilsvarende er usikkerhedsintervallet på mellem 86 og 899 mio. kr. for provenuvirkningen af en forhøjelse af topskattegrænsen.

FIGUR II.9 USIKKERHED PÅ PROVENUVIRKNINGERNE

Nettoprovenutab

Mio. kr.



a) Se note til tabel II.3.

Anm.: Figuren viser 95-pct. konfidensintervaller (ydre markeringer) samt 25 og 75 pct.-fraktiler (indre markeringer) for de centrale skøn for provenuvirkningen i tabel II.4. Se i øvrigt anmærkningen til figur II.8.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2016 og Skatteøkonomisk Redegørelse (2017), Appendiks 3B.

Provenuskøn på linje med central-administrationens

De tilsvarende provenuskøn med de økonomiske ministeriers elasticiteter og regnemetoder svarer omtrent til de centrale skøn med afsæt i elasticiteterne fra de nye empiriske resultater, jf. figur II.9.

Selvfinansieringsgraden er et mål for påvirkningen af de offentlige finanser

Som diskuteret i afsnit II.2 kan påvirkningen af de offentlige finanser opgøres ved hjælp af selvfinansieringsgraden. Selvfinansieringsgraden angiver hvor store skatteindtægter, der opstår som følge af ændret adfærd sat i forhold til provenutabet efter tilbageløb, jf. boks II.10.

Selvfinansieringen er størst ved en forhøjelse af topskattegrænsen

Da alle tre skatteeksperimenter er baseret på et provenutab efter tilbageløb på 755 mio. kr., er selvfinansieringsgraden proportional med det dynamiske provenu. Dermed er selvfinansieringsgraden størst for en forhøjelse af topskattegrænsen og mindst for en nedsættelse af bundskattesatsen, jf. tabel II.5 og figur II.10. For skattelettelser med et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr. er selvfinansieringsgraden beregnet til henholdsvis 10,2 pct. og 29,9 pct. for en nedsæt-

telse af bund- og topskattesatserne, og til 35,0 pct. ved en forhøjelse af topskattegrænsen.

TABEL II.5 SELVFINANSIERINGSGRADER

Skatteændring ^{a)}	Lav	Middel	Høj
	Pct.		
Bundskattesats	-5,1	10,2	25,4
Topskattesats	-31,6	29,9	91,1
Topskattegrænse	-19,1	35,0	88,6

a) Se note til tabel II.3.

Anm.: Tabellen viser selvfinansieringsgrader, der er beregnet som andelen det dynamiske provenu udgør af det umiddelbare provenu efter tilbagebetaling, jf. boks II.10. Tabellen viser centrale skøn for selvfinansieringsgraden og med henholdsvis nedre og de øvre grænser i 95-pct. konfidensintervallerne angivet i parenteser.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2016.

Selvfinansieringsgraden er mindre for store topskatte-nedsættelser ...

For topskattenedsættelser aftager selvfinansieringsgraden med skat-tenedsættelsens størrelse. Ved at øge nedsættelsen af topskattesat-sen fra 0,86 til 4,29 pct.point svarende til umiddelbare provenutab på 1 mia. kr. henholdsvis 5 mia. kr., falder selvfinansieringsgraden fra 29,9 til 27,9 pct. Det skyldes, at den relative stigning i efterskat-timelønnen ved en times ekstra arbejde bliver mindre og mindre, jo lavere topskattesatsen er.

... og tilsvarende ved forhøjelser af topskattegrænsen

Tilsvarende falder selvfinansieringsgraden jo større en forhøjelse af topskattegrænsen, der foretages. Lempes topskattegrænsen svaren-de til 5 mia. kr. i stedet for 1 mia. kr., reduceres selvfinansieringsgra-den fra 35,0 til 31,4 pct. Den aftagende selvfinansieringsgrad skyldes fortrinsvis to forhold. For det første er mænds andel af topskatteyder-ne stigende med indkomsten – og mænd har lavere selvfinansie-ringsgrader end kvinder som følge af deres lavere arbejdsudbudselasticitet. For det andet er der mange beskæftigede, der befinder sig omkring den gældende topskattegrænse. Begge dele – relativt større mekanisk tab og en større andel af mænd med lavere timeelasticitet – medfører, at jo større man gør forhøjelsen i forhold til den eksiste-rende grænse, desto mindre bliver selvfinansieringsgraden.

**Usikkerheden på
selvfinansierings-
graden ved en
topskattelettelse er
betydelig**

Usikkerheden på de beregnede selvfinansieringsgrader er større ved en topskattelettelse end ved en bundskattenedsættelse – både i absolutte tal og relativt set. Spændet for det centrale skøn på 29,9 pct. for selvfinansieringsgraden ved en nedsættelse af topskattesatsen med 0,86 pct.point er således et interval fra -31,6 til 91,1 pct. For en forhøjelse af topskattegrænsen med 15.080 kr. kan usikkerheden angives med intervallet -19,1 til 88,6 pct. Til sammenligning er det centrale skøn for selvfinansieringsgraden ved en bundskattenedsættelse 10,2 pct. med et usikkerhedsspænd på 31 pct. fra -5,2 pct. til 25,2 pct.

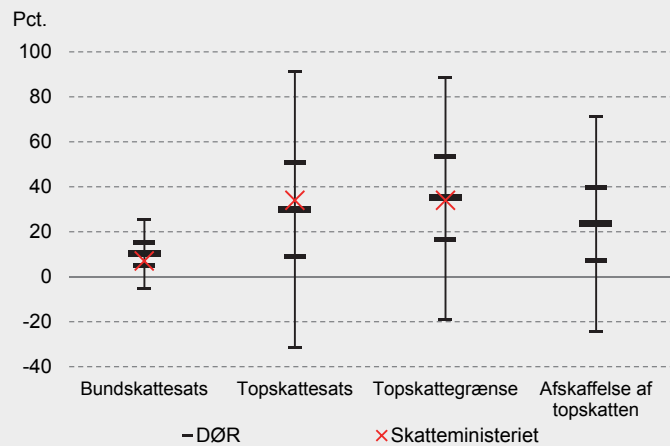
**Afskaffes
topskatten anslås
selvfinansierings-
graden til 23,5 pct.**

En gradvis forøget nedsættelse af topskattesatsen og en tilsvarende gradvis forøgelse af topskattegrænsen nærmer sig en fuld afskaffelse af topskatten. Afskaffes topskatten helt, er det umiddelbare provenutab på 16,6 mia. kr., og selvfinansieringsgraden er beregnet til 23,5 pct., svarende til et endeligt provenutab på 9,6 mia. kr.

**Selvfinansierings-
grader på niveau
med de økonomiske
ministeriers**

De beregnede selvfinansieringsgrader for de udvalgte skattenedsættelser er på omtrent samme niveau, som ved anvendelse af de økonomiske ministeriers metode og beregningsforudsætninger, selvom disse ikke er helt sammenlignelige jf. figur II.10.

FIGUR II.10 USIKKERHED PÅ SELVFINANSIERINGS-GRADEN



a) Se note til tabel II.3.

Anm.: Figuren viser 95-pct. konfidensintervaller (ydre markeringer) samt 25 og 75 pct.- fraktiler (indre markeringer) for de centrale skøn for selvfinansieringsgraden i tabel II.5. Se i øvrigt anmærkningen til figur II.8.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2016 og Skatteøkonomisk Redegørelse (2017), Appendiks 3B.

FORDELINGSVIRKNINGER

I dette afsnit belyses fordelingsvirkningerne af en nedsættelse af bund- og topskattesatserne og en forhøjelse af topskattegrænsen. Fordelingsvirkningerne vurderes ud fra skattenedsættelsernes fordeling på indkomstdeciler og med afsæt i virkningen på Gini-koefficienten.

En nedsættelse af bundskattesatsen er generelt jævnt fordelt på tværs af indkomstdeciler

Ved en nedsættelse af bundskattesatsen stiger skattereduktionen jævnt med indkomsten, jf. figur II.11. Opgjort som andel af den disponible indkomst, er gevinsten relativt jævnt fordelt, jf. figur II.12. At skattereduktionen stiger svagt med indkomsten skyldes personfradraget: en nedsættelse af bundskattesatsen giver den samme procentvise nedsættelse af skattebetalingen af den del af den skattepligtige indkomst, der ligger over personfradraget.

Topskattenedsættelser er mest koncentreret i toppen...

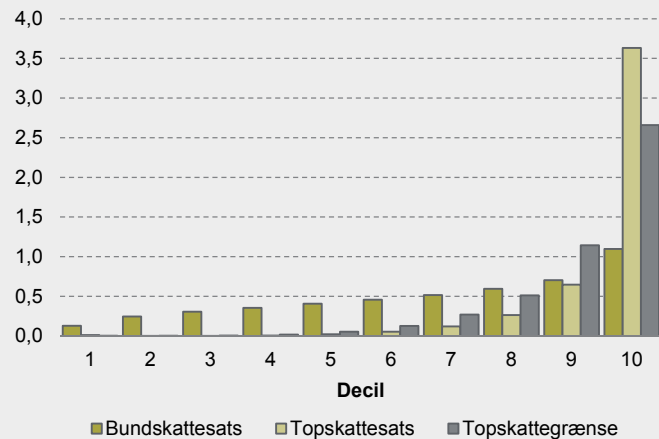
Både en nedsættelse af topskattesatsen og en forhøjelse af topskattegrænsen er koncentreret i den øvre halvdel af indkomstfordelingen. Det skyldes, at det kun er personer med personlig indkomst over topskattegrænsen på 513.400 kr. i 2019 (efter arbejdsmarkedsbidrag), som opnår en skattenedsættelse.

... og en nedsættelse af topskattesatsen tilfalder fortrinsvis den øverste indkomstdecil

Gevinsten ved en nedsættelse af topskattesatsen er mere koncentreret i toppen af indkomstfordelingen end en forhøjelse af grænsen, jf. figur II.11 og II.12. Det skyldes, at der er loft over skattenedsættelsen ved en forhøjelse af topskattegrænsen, svarende til skatteværdien af grænseforhøjelsen. Ved en nedsættelse af topskattesatsen reduceres skatten for hele den personlige indkomst over topskattegrænsen. En nedsættelse af topskattesatsen øger derfor fortrinsvis den disponible indkomst i den øverste ende af indkomstfordelingen, og tre fjerdedele af skattenedsættelsen går til at reducere skatten for den øverste indkomstdecil.

FIGUR II.11 FORDELING AF SKATTENEDSÆTTELSEN
Fordeling af skattenedsættelser på 5 mia. kr. på indkomstdeciler

Mia. kr.



Anm.: Alle skatteændringer svarer til et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr. i 2019. Bundskattesatsen er nedsat med 0,42 pct.point. Topskattesatsen er nedsat med 4,29 pct.point. Topskattegrænsen er forhøjet med 95.560 kr. Ved nedsættelse af bund- og topskattesatserne er der foretaget en parallel nedsættelse af det skrå skatteloft. Enheden er personer, og indkomst er ækvivaleret familieindkomst ved anvendelse af Danmarks Statistiks E-familiebegreb og samme ækvivaleringsfaktor som de økonomiske ministerier, dvs. (antal voksne + antal børn)^{0,6}, jf. DØR (2016).

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2016.

Gini-koefficienten stiger svagt ved en nedsættelse af bundskattesatsen ...

En anden måde at vurdere fordelingsvirkningerne på, er ved at se på ændringer i Gini-koefficienten, der er et mål for relative indkomstforskelle i befolkningen.²³ Ved en bundskattenedsættelse svarende til et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr., er stigningen i Gini-koefficienten relativt beskeden, og stigningen er på 0,01 pct.point ved en bundskattenedsættelse svarende til et umiddelbart provenutab på 5 mia.kr., jf. tabel II.6.

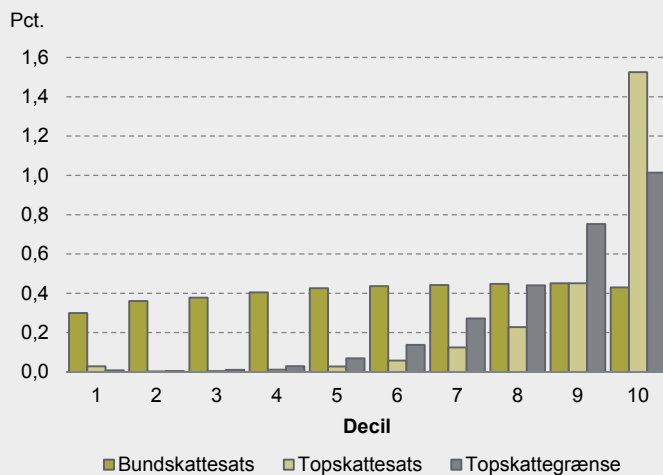
23) Gini-koefficienten ligger i intervallet 0-100.

... mens en
topskattegrænse-
forhøjelse øger Gini-
koefficienten mindre
end en nedsættelse
af topskattesatsen

Opgjort ved Gini-koefficienten øger en forhøjelse af topskattegrænsen indkomstuligheden mindre end en nedsættelse af topskattesatsen med samme umiddelbare provenutab. En forhøjelse af topskattegrænsen svarende til et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr. øger Gini-koefficienten med 0,04 pct.point stigende til 0,20 pct.point ved et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr. Ved nedsættelse af topskattesatsen øges Gini-koefficienten 0,05 pct.point ved et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr. og med 0,26 ved provenutab på 5 mia. kr.

FIGUR II.12 VIRKNING PÅ DISPONIBEL INDKOMST

Fordeling af skattenedsættelser på 5 mia. kr. på indkomstdeciler



Anm.: Se anm. til figur II.11.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2016.

TABEL II.6 FORELINGSVIRKNINGER MÅLT VED ÆNDRING I GINI-KOEFFICIENTEN

Skatteændring ^{a)}	Umiddelbart provenutab		
	1 mia. kr.	3 mia. kr.	5 mia. kr.
	<i>Ændring i Gini-koefficienten</i>		
Bundskattesats	0,00	0,01	0,01
Topskattesats	0,05	0,16	0,26
Topskattegrænse	0,04	0,12	0,20

a) Ved et umiddelbart provenutab på henholdsvis 1, 3 og 5 mia. kr. i 2019 er bundskattesatsen nedsat med henholdsvis 0,08, 0,25 og 0,42 pct.point og topskattesatsen med henholdsvis 0,86, 2,58 og 4,29 pct.point. Topskattegrænsen er forhøjet med henholdsvis 15.080 kr., 50580 kr. og 95.560 kr. Ved nedsættelse af bund- og topskattesatserne er der foretaget en parallel nedsættelse af det skrå skatteloft.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellen og en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2016.

II.7

OPSUMMERING

**Beskatning af
arbejdsindkomst
forvrider
økonomiske
beslutninger**

Indtægterne fra beskatningen af arbejdsindkomst udgør en væsentlig del af finansieringen af de offentlige udgifter og bidrager til at omfordele indkomst mellem borgerne. Beskatningen reducerer imidlertid den privatøkonomiske gevinst ved at øge arbejdsindkomsten. Dermed svækkes den enkeltes tilskyndelse til at forøge arbejdstiden, tage et bijob, lede efter en bedre lønnet stilling og til at øge produktiviteten gennem uddannelse eller øget flid. Beskatning af arbejdsindkomst forvrider derfor skatteyderens beslutninger.

**Fokus på valget af
arbejdstid**

Påvirkningen af blandt andet de offentlige finanser sker således gennem en række kanaler. Dette kapitel har haft særlig fokus på én af disse, nemlig valget af arbejdstid.

Når skattesystemet skal ændres, bør konsekvenserne kendes

Problemstillingen er vigtig, når der skal tages stilling til, hvordan skattesystemet bør indrettes. Ønsker politikerne eksempelvis at hæve skatterne for at finansiere større offentlige udgifter eller at øge progressionen for at styrke den økonomiske lighed i samfundet, er det væsentligt at have viden om, hvordan det vil påvirke den samlede velstand; der er behov for at kende afvejningen mellem forskellige hensyn. Ligeså vigtigt er det, hvis man i stedet ønsker at reducere skatterne for at øge arbejdsudbud og velstand. Det endelige tab af offentlige indtægter, og dermed finansieringsbehovet, afhænger i sidste ende af, i hvor høj grad de beskæftigede ændrer deres arbejdsudbud som reaktion på skatteændringen.

Et bidrag til debatten om regneprincipper

Arbejdet i dette kapitel skal ses i lyset af den aktuelle debat om regneprincipperne for effekterne af den økonomiske politik, og i dette tilfælde helt konkret, hvilken effekt på arbejdsudbuddet, man må påregne, at ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen har.

Fokus på isolerede ændringer af skattesystemet

I kapitlet fokuseres på de isolerede konsekvenser af ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst. Der tages således ikke højde for, at de offentlige udgifter, som skatteindtægterne finansierer, kan påvirke fordelingen af forbrugsmuligheder mellem borgerne, ligesom der ikke tages højde for eventuelle afledte effekter af offentlige udgifter på arbejdsudbud og produktivitet.

En ny analyse af skattens påvirkning af arbejdsudbuddet

Timeelasticiteten – betydning og fortolkning

Kapitlets vigtigste enkeltstående bidrag er en ny analyse af den såkaldte *timeelasticitet*, dvs. hvor kraftigt ændringer i timelønnen efter skat slår igennem på arbejdstiden blandt beskæftigede. Elasticiteten for mænd og kvinder set under ét estimeres i dette kapitel til 0,10. Det betyder, at en skattenedsættelse, der udløser en stigning i den reale timeløn efter skat med 1 pct., forventeligt vil løfte arbejdstiden med 0,10 pct. For en person, der i udgangspunktet arbejder 37 timer om ugen, svarer dette til, at vedkommende forøger sin ugentlige arbejdstid med 22 minutter ved en stigning i reallønnen efter skat på 10 pct.; dette svarer eksempelvis for topskatteydere omtrentligt til, at topskatten reduceres med 5 pct.point. Denne effekt skal opfattes som en gennemsnitlig effekt, der dækker over, at nogle vil forøge deres arbejdstid relativt meget, mens andre slet ikke vil ændre på deres arbejdstid eller ligefrem reducere den.

Ingen påvisning af indkomsteffekter

En skattereduktion, der fører til en stigning i reallønnen efter skat, kan for nogle skatteydere trække i retning af at mindske arbejdsudbuddet. Det skyldes den såkaldte indkomsteffekt, der følger af, at man ved en højere realløn ikke behøver arbejde så længe for at opretholde et

givet forbrug. Indkomstelasticiteten (der angiver hvor mange pct. arbejdstiden ændres, når indkomsten forøges med én pct.) estimeres imidlertid til at være meget lille i den nærværende analyse, og der findes ikke statistisk signifikante indkomsteffekter. Dette resultat findes også i lignende danske undersøgelser såvel som i en række udenlandske undersøgelser.

**Analysen bygger på
AKU-interview i
perioden 1997-2015**

Analysen er baseret på data fra Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) for perioden 1997-2015. Disse spørgeskemabaserede data har den fordel, at der eksplicit er blevet spurgt til, hvor mange timer den enkelte respondent faktisk har arbejdet. AKU dækker ca. 30.000 personer pr. kvartal.

**Analysen
identificerer
umiddelbare
adfærdseffekter**

Analysen bygger på, at ændringer i skattesystemet slår igennem på skatteydernes adfærd fra år til år. Med analysens design kan de estimerede effekter derfor fortolkes som de kortsigtede adfærdssreaktioner på ændringer i skattesystemet. Det forsøges således ikke at identificere størrelsesordenen af de langsigtede virkninger. Der eksisterer i den økonomiske litteratur et vist belæg for at forvente, at den langsigtede elasticitet er større end den kortsigtede, om end der er betydelig usikkerhed om størrelsesordenen.

**Kvinder reagerer
kraftigere end mænd
på ændringer i
lønnen efter skat**

Som nævnt estimeres timeudbudselasticiteten for kvinder og mænd under ét til 0,10. Bag dette tal ligger en forskel på kvinder og mænds reaktion, jf. tabel II.7. Foretages analysen alene på baggrund af data for mænd findes en elasticitet på 0,02, som ud fra en rent statistisk betragtning ikke kan udelukkes at være nul. For kvinder findes en betydeligt større elasticitet på 0,16, som er statistisk signifikant forskellig fra nul. At kvinder reagerer kraftigere på skatteændringer, end mænd genfindes i såvel dansk som international litteratur. På grund af den betydelige usikkerhed forbundet med resultaterne i nærværende estimation, er forskellen i elasticiteten mellem mænd og kvinder imidlertid ikke statistisk signifikant.

TABEL II.7 ANALYSENS HOVEDRESULTATER

	Elasticitet mht. marginalskat	Konfidensinterval
Kvinder og mænd samlet	0,10*	0,01 - 0,18
- kvinder	0,16*	0,03 - 0,29
- mænd	0,02	-0,10 - 0,13

Anm.: Elasticitet mht. marginalskat angiver den procentvise ændring i arbejdstiden ved en reduktion i marginalskatten, der bevirker at $(1 - \text{marginalskatten})$ forøges med en procent. Tabellen viser elasticiteter opgjort med udgangspunkt i gennemsnitlige værdier for arbejdstiden. * angiver, at estimatet er signifikant på et 5-procentniveau. "Konfidensinterval" angiver grænserne i konfidensintervaller på 5 pct.-signifikansniveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Resultater i god tråd med tidligere undersøgelser for Danmark

Overordnet er resultaterne i god tråd med tidligere analyser for Danmark. Den gennemsnitlige elasticitet på 0,10 svarer til den gennemsnitlige timeelasticitet, der estimeres i blandt andet Frederiksen mfl. (2008). At der ikke findes statistisk signifikante timeelasticiteter for mænd er også i overensstemmelse med tidligere undersøgelser.

Konsekvenser for regneprincipperne

Analysen giver ikke anledning til at anfægte den timeelasticitet, de økonomiske ministerier lægger til grund, når de foretager konsekvensberegninger.

Betydelig usikkerhed knyttet til konsekvens- beregninger

Det er i fremstillingen betonet, at der er en betydelig grad af usikkerhed omkring størrelsesordenerne af adfærdsreaktionerne. Om end litteraturen tegner et nogenlunde samstemmende billede af timeelasticiteter i omegnen af 0,0 til 0,3, har selv disse umiddelbart små forskelle stor betydning for, hvordan skatteændringer påvirker eksempelvis de offentlige finanser. I afsnit II.6 præsenteres simulationer af selvfinansieringsgraden ved forskellige skattereduktioner, dvs. den andel af provenutabet, der kommer tilbage til de offentlige kasser som følge af øget arbejdsudbud. Simulationsresultaterne illustrerer, at der er betydelig usikkerhed på størrelsen af selvfinansieringsgraden. Eksempelvis indebærer simulationerne, at selvfinansieringsgraden ved en forøgelse af topskattegrænsen (svarende til et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr.) med 95 pct. sandsynlighed ligger mel-

lem -19 pct. og 89 pct. Tilsvarende ligger selvfinansieringsgraden med 50 pct. sandsynlighed mellem 17 pct. og 53 pct.

**Usikkerheden bør
betones fremover**

Det er derfor vigtigt at tydeliggøre usikkerheden, når man foretager konsekvensberegninger af ændringer i skattepolitikken ved fremlæggelse af eksempelvis skattereformer og i svar til Folketingets udvalg. Det kan eksempelvis gøres som skitseret mere udførligt i afsnit II.6 ved at illustrere hvordan den statistiske usikkerhed påvirker de beregnede konsekvenser af ændringer i skattesystemet. En fremstilling som den illustrerede i afsnit II.6 vil tydeliggøre, hvor stor usikkerheden, der ligger bag de centrale skøn, er, og hvilke konsekvenser, afvigelser fra det centrale skøn, vil have. Det kan således bidrage til, at de politiske prioriteringer sker på et bedre oplyst grundlag.

**Ved at se bort
fra usikkerhed
ignoreres, at mænds
arbejdsudbuds-
reaktion er
insignifikant**

Såfremt man kun anvender de centrale skøn og undertrykker den usikkerhed, der er forbundet med den underliggende estimation, ses der blandt andet bort fra, at der kan være nogle af de centrale parametre, der ikke er statistisk signifikante. I såvel den estimation, der præsenteres i afsnit II.5, som i den undersøgelse Finansministeriet tager udgangspunkt i, findes eksempelvis, at arbejdsudbudselasticiteten ikke er statistisk signifikant for mænd. Det kan derfor ud fra et rent statistisk synspunkt ikke afvises, at mænds valg af arbejdstid ikke påvirkes af ændringer i lønnen efter skat. Dette forhold ses der bort fra ved at kun at anvende det centrale skøn for mænds arbejdsudbudselasticitet.

Udfordringer og det fremadrettede arbejde

**Megen forskning,
men ingen
konsensus**

Der eksisterer en meget stor mængde forskning i adfærdseffekter som følge af ændringer i skattesystemet. Der er imidlertid kun få danske undersøgelser af effekterne på arbejdstid, og der er ikke nogen konsensus på baggrund af den internationale litteratur om de præcise størrelsesordener på arbejdsudbudselasticiteterne. Dette er for så vidt ikke overraskende. Estimation af skatteelasticiteter er grundlæggende uhyre vanskeligt. Mængden af empiriske udfordringer er betydelig, og den eksisterende forskning benytter forskellige metoder, data og identificerende antagelser.

**Forskellige
befolkningsgrupper
har forskellige
elasticiteter**

Herudover vil det være forkert at betragte timeelasticiteten som en fast og konstant størrelse. Den gennemsnitlige elasticitet skal betragtes som et gennemsnit over befolkningsgrupper, der kan variere i en række dimensioner, herunder køn, alder, uddannelse og civilstand. Hver af disse grupper kan have forskellige reaktioner på ændringer i skattesystemet. Udover at der kan ske en udvikling i timeelasticiteten for hver af disse grupper over tid, kan gruppernes relative størrelse

ændre sig – begge dele vil påvirke den gennemsnitlige elasticitet. Forskellen på tværs af grupper er særlig vigtig at være opmærksom på, jo mere målrettet en ændring i skattesystemet er.

**Usikkerhed om
langsigtede effekter**

Den empiriske undersøgelse, der er præsenteret i kapitlet, har fokus på de arbejdsudbudseffekter, der materialiserer sig umiddelbart efter en ændring i skattesystemet. Det er imidlertid forventeligt, at en del af effekten af ændrede skatter først viser sig på længere sigt, eksempelvis fordi det tager tid at finde et nyt job eller at opkvalificere sig. Der er på baggrund af den empiriske litteratur betydelig usikkerhed om, hvor store disse langsigtede effekter kan påregnes at være. En del af disse effekter vil formentlig virke via ændret produktivitet og derved gennem ændrede timelønninger.

**Ønskeligt med
mere viden om
deltagelseeffekter**

Et andet væsentligt element, der stort set ikke er berørt i dette kapitel, er, hvordan ændringer i skattepolitikken påvirker deltagelsen på arbejdsmarkedet. Deltagelsen på arbejdsmarkedet afhænger af såvel skatte- som overførselssystemet, ligesom heterogeniteten også på dette område er af stor vigtighed, idet forskellige persongrupper på forskellige ydelser alt efter evner, præferencer og jobmuligheder, må formodes at reagere forskelligt.

**Regneregler vs.
diskretionære
beregninger**

Det er vigtigt at centraladministrationen etablerer solidt funderede regneprincipper. Det forbedrer muligheden for hurtigt at tilvejebringe en kvalificeret vurdering af, hvordan en given skatteændring påvirker den økonomiske aktivitet og de offentlige finanser. Herudover øger det gennemsigtheden i beregningerne og sikrer konsistensen over tid på tværs af skiftende regeringer. Tydelige og systematiske regneprincipper kan endvidere gøre det mere gennemskueligt hvor høj grad af usikkerhed, der er knyttet til at opgøre adfærdseffekterne af ændringer i den økonomiske politik.

LITTERATUR

Andersen, H. L. og J.N. Arendt (2015): Økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken. En litteraturoversigt, KORA.

Bagger, J., M. Hejlesen, K. Sumiya og R. Vejlin (2018): Income taxation and the equilibrium allocation of labor, Working Paper, Royal Holloway and Aarhus University.

Bargain, O., K. Orsini og A. Peichl (2014): Comparing Labor supply Elasticities in Europe and the United States. *Journal of Human Resources*, 49 (3), s. 723-838.

Bingley, P. (2018): Labour supply responses to tax reforms in Denmark. VIVE – Det nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd.

Bingley, P. og G. Lanot (2002): The incidence of income tax on wages and labour supply. *Journal of Public Economics*, 83 (2), s. 173-194.

Blundell, R. og I. Walker (1986): A life-cycle consistent empirical model of family labour supply using cross-section data. *The Review of Economic Studies*, 53 (4), s. 539-558.

Blundell, R., A. Duncan og C. Meghir (1998): Estimating labor supply responses using tax reforms. *Econometrica*, 66 (4), s. 827-861.

Bækgaard, H. (2012): Elasticiteten af skattepligtig arbejdsindkomst, *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 150; s. 119-143.

Bækgaard, H. (2014): The differences-in-differences approach with overlapping differences – Experimental verification of estimation bias, *DREAM working paper*, 2014:3.

Carstensen, C.L. og E.A. Schultz (2016): Evaluering af ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere. Rapport udarbejdet for Skatteministeriet.

Chetty, R. (2012): Bounds on elasticities with optimization frictions: A synthesis of micro and macro evidence on labour supply. *Econometrica*, 80 (3), s. 969-1018.

Chetty, R., J.N. Friedman, T. Olsen og L. Pistaferri (2009): Adjustment costs, firm responses and micro vs. macro labor supply elasticities: Evidence from Danish tax records. NBER Working Paper 15617.

Chetty, R., J.N. Friedman, T. Olsen og L. Pistaferri (2011): Adjustment costs, firm responses and micro vs. macro labor supply elasticities: Evidence from Danish tax records. *The Quarterly Journal of Economics*, 126 (2), s. 749-804.

Chetty, R., A. Guren, D. Manoli og A. Weber (2013): Does indivisible labor explain the difference between micro and macro elasticities? A meta-analysis of extensive margin elasticities. *NBER Macroeconomics Annual*.

De Økonomiske Råds formandskab (2016): *Dansk Økonomi, efterår 2016*.

Finansministeriet (2012): Regneprincipper og modelanvendelse.

Frederiksen, A., E.K. Graversen og N. Smith (2005): Tax evasion and work in the underground sector, *Labour Economics*, 12, s. 613-628.

Frederiksen, A., E.K. Graversen og N. Smith (2008): Overtime work, dual job holding and taxation, *Research in Labor Economics*, 28, s. 25-55.

Hall, R. (2009): Reconciling cyclical movements in the marginal value of time and the marginal product of labor. *Journal of Political Economy*, 117 (2), s. 281-323.

Hansen, A.O., M. Rosholm, M. Svarer og E.A. Schultz (2013): Evaluering af jobpræmieordningen for enlige forsørgere. Rapport udarbejdet til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Keane, M. (2011): Labor supply and taxes: A survey? *Journal of Economic Literature*, 49 (3), s. 961-1075.

Kleven, H. (2014): How can Scandinavian countries tax so much? *Journal of Economic Perspectives*, 28 (4), s. 77-98.

Kleven, H. og E.A. Schultz (2014): Estimating taxable income responses using Danish reforms. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6 (4), s. 271-301.

Kleven, H., M. B. Knudsen, C. T. Kreiner, S. Pedersen og E. Saez (2011): Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark. *Econometrica*, 3, s. 651-692.

Kleven, H., C. Landais, E. Saez og E.A. Schultz (2014): Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark. *Quarterly Journal of Economics*, 129 (1) s. 333-378.

Kolodziejczyk, C. og J.N. Arendt (2017): Effekter af to jobpræmieordninger for ledige. KORA.

Kreiner, C.T. og N. Verdelin (2012): Optimal provision of public goods: A synthesis. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), s. 384-408.

Kreiner, C.T., og H.J. Whitta-Jacobsen (2014): Topskat, arbejdsudbud og velfærd. Høring om dynamiske effekter af lettelser af marginalskatte – herunder topskatten.

Kreiner, C.T., J.R. Munch og H.J. Whitta-Jacobsen (2015): Taxation and the long run allocation of labor: Danish evidence. *Journal of Public Economics*, 127, s. 74-86.

Kreiner, C.T., S. Leth-Petersen og P.E. Skov (2016). Tax Reforms and Intertemporal Shifting of Wage Income: Evidence from Danish Monthly Payroll Records.. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8 (3), s. 233-257.

le Maire, D. og C. Scheuer (2005): Determinants of labour force participation for selected groups with weak labour market attachment: A panel data analysis for Denmark, Manuscript. Copenhagen University and Copenhagen Business School.

le Maire, D. og B. Schjerning (2013): Tax bunching, income shifting and self-employment. *Journal of Public Economics*, 107, s. 1-18.

Meghir, K. og D. Phillips (2011): Labor supply and taxes, *The Mirrlees Review: Reforming the tax system for the 21st century*

Piketty, T. og E.J. Saez (2012). Optimal Labor Income Taxation. *Handbook of Public Economics*, 5: s. 391-474.

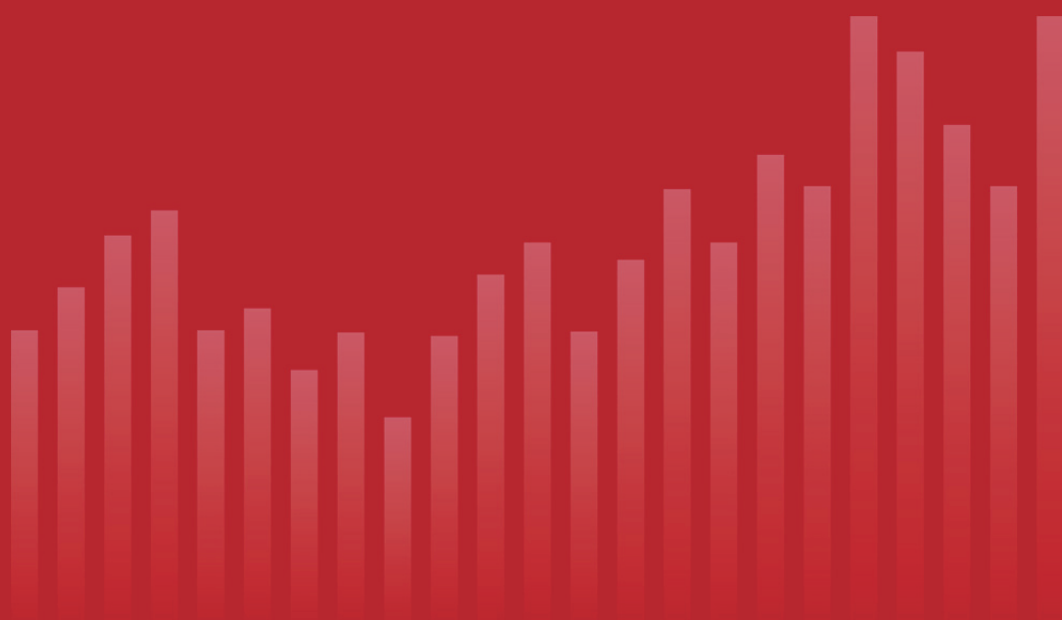
Piketty, T., E.J. Saez og S. Stantcheva (2014): Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6 (1): s. 230-271.

Saez, E. (2010): Do Taxpayers Bunch at Kink Points? *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (3): s. 180-212.

Saez, E., J. Slemrod og S. H. Giertz (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review, *Journal of Economic Literature*, 50 (1): s. 3-50.

Sørensen, P.B. (2014): Measuring the deadweight loss from taxation in a small open economy: A general method with application to Sweden. *Journal of Public Economics*, 117, s. 115-124.

Sørensen, P.B. og J.R. Skaksen (2007): Skattepolitikken og arbejdsmarkedet. *Økonomi og Politik*, 4.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL III

UFAGLÆRTE TILKNYTNING TIL ARBEJDS- MARKEDET

KAPITEL III

UFAGLÆRTES TILKNYTNING TIL

ARBEJDSMARKEDET

RESUME

Andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund er vokset markant siden årtusindeskiftet.

Analysen i kapitlet viser, at en bidragende årsag til denne udvikling sandsynligvis er, at de ufaglærte i gennemsnit er blevet en mindre arbejdsmarkedssparat gruppe. Det kan derimod ikke entydigt afgøres, om beskæftigelsesmulighederne for ufaglærte med dansk baggrund er blevet dårligere, eller om de i højere grad er blevet langvarigt offentligt forsørgede som følge af ændringer i forsørgelsessystemet.

Kapitlet indeholder desuden en analyse, der viser, at tiltag, der øger ufaglærtes tilskyndelse til at tage en erhvervsuddannelse, kan forventes at øge beskæftigelsessandsynligheden med omkring 10 pct.point for de relevante personer.

III.1

INDLEDNING

Stigende andel langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund

Muligheden for, at personer i den arbejdsdygtige alder kan modtage offentlig forsørgelse i perioder, hvor de ikke kan finde arbejde eller ikke kan arbejde grundet sygdom, er et af fundamentene i velfærds-samfundets sociale sikring. Antallet af offentligt forsørgede var stigende gennem en lang periode frem til midten af 1990'erne, og offentligt forsørgede er ofte blevet fremhævet som en mulig ressource til at øge arbejdsudbuddet og beskæftigelsen. De senere år har den generelle ledighed været faldende samtidig med, at andelen, som er offentligt forsørgede, kortvarigt såvel som langvarigt, er faldet blandt de fleste befolkningsgrupper, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2017b). Faldet i andelen af langvarigt offentligt forsørgede gælder imidlertid ikke for ufaglærte med dansk baggrund. Her er der tale om en markant anderledes udvikling, idet andelen af langvarigt offentligt forsørgede, har været stigende siden årtusindeskiftet, jf. figur III.1. Tendensen gør sig særligt gældende blandt de 30-49-årige.

Er uddannelse vejen ud af offentlig forsørgelse?

Udviklingen er sket i en periode, hvor befolkningens generelle uddannelsesniveau er steget, og hvor gruppen af ufaglærte er blevet mindre. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt uddannelse er vejen ud af offentlig forsørgelse for de ufaglærte. Spørgsmålet er vigtigt, dels fordi længerevarende perioder på offentlig forsørgelse af mange opleves som en økonomisk og psykisk belastning, der mindsker livskvaliteten, dels fordi samfundet går glip af produktion og velstand, når borgerne ikke er i beskæftigelse.

Formålet med kapitlet

Dette kapitel forsøger at give en forklaring på, hvorfor en voksende andel af ufaglærte med dansk baggrund er langvarigt offentligt forsørgede. Derudover belyses det, i hvilket omfang man kan forvente at kunne øge beskæftigelsesomfanget blandt ufaglærte, hvis de gennemførte en erhvervsuddannelse.

Der er umiddelbart tre mulige forklaringer på den stigende andel langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund.

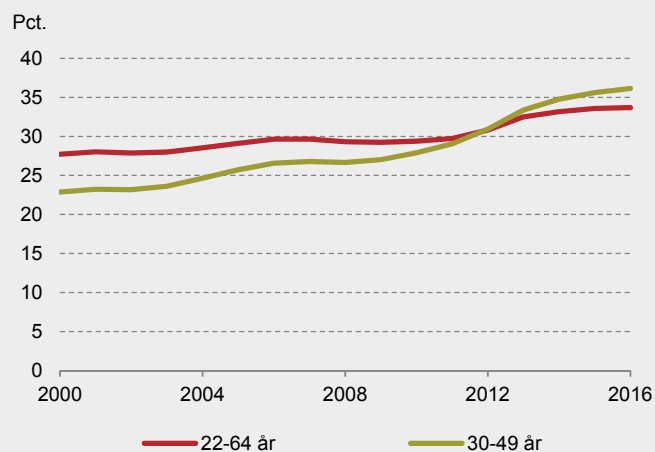
Faldende efterspørgsel efter ufaglærte er en mulig forklaring

For det første kan de ufaglærte med dansk baggrund have oplevet en reduceret efterspørgsel efter deres arbejdskraft. Det kan eksempelvis være pga. den teknologiske udvikling, udflytning af arbejdsopgaver til lavtlønslande eller et øget udbud af indvandret arbejdskraft. I det omfang, at øget konkurrence om jobbene til ufaglærte ikke giver sig udslag i en lavere realløn for denne gruppe, vil det føre til en faldende

beskæftigelsesgrad og stigende forsørgelsesgrad blandt de ufaglærte. Én årsag til, at de ufaglærtes realløn ikke reduceres væsentligt, hvis efterspørgslen mindskes, kan være, at de offentlige forsørgelsesydelse lægger en bund under de lønninger, der aftales af arbejdsmarkedets parter.

FIGUR III.1 LANGVARIGT OFFENTLIGT FORSØRGEDE BLANDT UFAGLÆRTE MED DANSK BAGGRUND

En voksende andel af de ufaglærte med dansk baggrund er langvarigt offentligt forsørgede – særligt blandt de 30-49-årige.



Anm.: Langvarigt offentligt forsørgede er defineret som personer, der har modtaget offentlig forsørgelse i mindst 80 pct. af ugerne i de seneste fem år. En mere detaljeret beskrivelse af, hvordan gruppen af langvarigt offentligt forsørgede afgrænses i kapitlets analyser, findes i anmærkningen til figur III.6. Ufaglærte defineres som personer, der ikke har en registreret fuldført uddannelse over grundskoleniveau. Personer med dansk baggrund er personer, som har mindst én forælder, der både er dansk statsborger og født i Danmark.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Ændret sammen-
sætning af de
ufaglærte er en
anden mulig
forklaring, ...**

For det andet er det muligt, at ufaglærte som gruppe betragtet er blevet mindre arbejdsmarkedspare. Det kan eksempelvis være et resultat af, at flere og flere har taget en uddannelse, og at det især er de mest uddannelses- og arbejdsmarkedspare, der tager en uddannelse. Hvis dette er tilfældet, vil det være naturligt at forvente, at den tilbageværende gruppe af ufaglærte i gennemsnit har dårligere kompetencer, dårligere helbred og/eller flere sociale problemer, hvilket vil bidrage til at forklare den stigende forsørgelsesgrad blandt ufaglærte.

**... og ændringer af
forsørgelses-
ordninger er en
tredje**

Endelig er det muligt, at ændringer i reglerne for de forskellige forsørgelsesordninger kan have gjort det nemmere eller mere attraktivt at modtage offentlig forsørgelse. Generelt set er kravene for at modtage ydelser under de forskellige forsørgelsesordninger ikke blevet mere lempelige, og ydelsernes størrelse er heller ikke blevet øget. En række ydelser er blevet afskaffet, og for andre er reglerne blevet strammet, så færre kan modtage ydelserne, eller så ydelserne kan modtages i kortere tid. Der er dog også kommet nye forsørgelsesordninger til, og for nogle af de eksisterende ordninger er muligheden for at modtage en ydelse blevet forbedret for afgrænsede grupper. Især pga. udbygningen af fleksjobordningen kan det derfor ikke udelukkes, at ændringerne i forsørgelsessystemet samlet set kan have bidraget til stigningen i andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt de ufaglærte. Sammenhængen mellem ændringerne i overførselssystemet og udviklingen i andelen af de ufaglærte, som er langvarigt offentligt forsørgede, belyses dog ikke nærmere i dette kapitel.¹

**Uklart om
efterspørgsel
efter ufaglærte
er blevet mindre**

På baggrund af en gennemgang af den eksisterende forskning om virkningerne på arbejdsmarkedet af den teknologiske udvikling, den økonomiske globalisering og indvandring kan det ikke entydigt konkluderes, om de ufaglærte med dansk baggrund har oplevet, at efterspørgslen efter deres arbejdskraft er blevet reduceret eller øget. En mindsket efterspørgsel efter arbejdskraft, der udfører visse former for rutinepræget arbejde, har trukket i retning af at mindske efterspørgslen efter ufaglærte. Derudover kan et stigende udbud af indvandret arbejdskraft have gjort det sværere for ufaglærte med dansk baggrund at finde beskæftigelse. Et betydeligt fald i det samlede antal ufaglærte har omvendt trukket den anden vej. For en given efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft er der således blevet færre til at konkurrere om jobbene. Derudover kan en stigende arbejdskraft-

1) De Økonomiske Råds formandskab (2017b) giver et kort overblik over de vigtigste ændringer af indkomstoverførselssystemet siden midten af 1990'erne og diskuterer virkningerne af disse ændringer på antallet af offentligt forsørgede.

efterspørgsel i servicesektoren have virket i retning af at øge efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft.

Ufaglærte er blevet en mindre arbejdsmarkedsparat gruppe

Mens det er uklart, om udviklingen i arbejdskraftefterspørgslen har medvirket til at øge andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt de ufaglærte, er det sandsynligt, at en ændret sammensætning af gruppen af ufaglærte har været en medvirkende årsag til stigningen i denne andel. Analyser i dette kapitel tegner således et billede af, at de ufaglærte i højere grad end tidligere har karakteristika, der kendetegner personer med en relativt svag arbejdsmarkedstilknytning, og at forskellene mellem ufaglærte og uddannede er steget.² Sammenlignet med personer, som har afsluttet en gymnasial eller erhvervs-kompetencegivende uddannelse, er der eksempelvis blevet relativt flere blandt de ufaglærte, der har børn, som er anbragt uden for hjemmet, har haft en eller flere hospitalsindlæggelser i løbet af et år, eller er blevet idømt en frihedsstraf. Forskellen mellem den opvækst, ufaglærte og uddannede oplevede i barndommen, er også øget. Der er blandt andet sket en vækst i andelen af de ufaglærte, der som børn selv var anbragt, eller som voksede op med straffede og/eller offentligt forsørgede forældre.

En erhvervsuddannelse kan øge ufaglærtes beskæftigelse

Analyseresultater i kapitlet tyder på, at beskæftigelsesomfanget ville kunne øges væsentligt blandt ufaglærte, hvis de fik en erhvervsuddannelse. Det estimeres, at de ufaglærte unge, som vurderes at have de bedste forudsætninger for at gennemføre en erhvervsuddannelse, i gennemsnit vil få øget deres beskæftigelsessandsynlighed med omkring 10 pct.point, hvis de faktisk fuldfører en sådan uddannelse. Dette estimat kan dog være et overkantsskøn, da der kan være faktorer, der påvirker både beskæftigelsessandsynligheden og uddannelses tilbøjeligheden, som analysen ikke tager højde for.

Kapitlets struktur

I næste afsnit gennemgås en række faktorer, der kan have mindsket efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft. I afsnit III.3 beskrives gruppen af ufaglærte, og det undersøges, om gruppen er blevet mindre arbejdsmarkedsparat over tid. I afsnit III.4 undersøges effekten af at give ufaglærte en uddannelse. Afsnit III.5 opsummerer og afrunder.

2) Uddannede defineres som personer, der har gennemført en gymnasial eller erhvervs-kompetencegivende uddannelse.

III.2

EFTERSPØRGSLEN EFTER UFAGLÆRT ARBEJDSKRAFT

**Muligt at
efterspørgslen
efter ufaglærte
er mindsket**

Som nævnt i afsnit III.1 er én af de mulige forklaringer på, at andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund er steget, at de ufaglærte med dansk baggrund har oplevet en reduceret efterspørgsel efter deres arbejdskraft.

**Faldende
beskæftigelse
for ufaglærte**

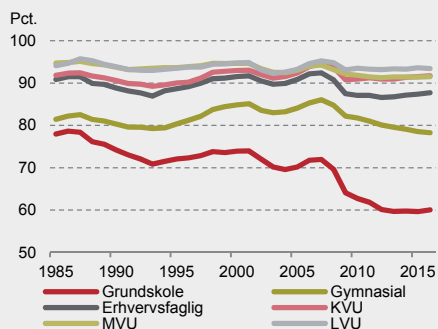
Der har gennem en længere årrække været en tendens til, at beskæftigelsesandelen blandt ufaglærte med dansk baggrund er faldet, jf. figur III.2. I 1985 var 78 pct. af de 30-49-årige ufaglærte med dansk baggrund i beskæftigelse. I 2016 var beskæftigelsesandelen for denne gruppe reduceret til 60 pct. For andre uddannelsesgrupper har der derimod kun været et mindre fald i beskæftigelsesandelen fra 1985 til 2016. Den faldende beskæftigelsesandel blandt de ufaglærte med dansk baggrund – der er et spejlbillede af og den umiddelbare årsag til udviklingen i andelen af langvarigt offentligt forsørgede i denne gruppe – kan både skyldes, at efterspørgslen efter deres arbejdskraft er blevet mindre, og at udbuddet (eller kvaliteten) af deres arbejdskraft er mindsket.

Afsnittets indhold

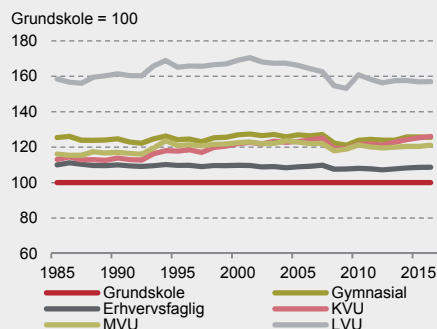
Dette afsnit belyser, hvordan efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft har udviklet sig de seneste årtier. Der ses først på, hvordan den teknologiske udvikling og globaliseringen har ændret efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft, og hvad dette har betydet for de ufaglærtes jobmuligheder. Herefter diskuteres det, hvilken virkning den øgede indvandring af udenlandsk arbejdskraft har haft på beskæftigelsesmulighederne for ufaglærte med dansk baggrund. Da indvandrerne især har fundet beskæftigelse i lavtlønnede job, kunne det tænkes, at det er blevet sværere for de ufaglærte med dansk baggrund at finde et job.

FIGUR III.2 BESKÆFTIGELSE

Faldende beskæftigelsesandel for de ufaglærte.


FIGUR III.3 RELATIV LØN

Udviklingen i timelønnen er relativt ens for forskellige uddannelsesgrupper.



Anm.: Figur III.2 viser andelen, der er i beskæftigelse, blandt personer med forskellig uddannelsesbaggrund. Figur III.3 viser den gennemsnitlige timeløn for forskellige uddannelsesgrupper opgjort relativt til den gennemsnitlige timeløn for ufaglærte. I begge figurer er tallene opgjort for 30-49-årige med dansk baggrund. Beskæftigelsesandelene er opgjort ud fra oplysninger i RAS-registret. Beskæftigede inkluderer personer, som er i støttet beskæftigelse og modtager løn (f.eks. personer i løntilskuds- eller fleksjob). Opgørelsesmetoden for timelønningerne ændres i 2008. Før 2008 anvendes timelønsvariablen fra IDA-databasen, og fra og med 2008 er timelønnen beregnet med udgangspunkt i BFL-registret.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

UDDANNELSESSKÆV TEKNOLOGISK UDVIKLING

Øget udbud af
højtuddannede
kunne have betydet
mindre lønfremgang
for denne gruppe, ...

I Danmark og de fleste andre lande er arbejdsstyrkens uddannelsesniveau øget væsentligt. Hvis virksomhedernes efterspørgsel efter forskellige typer af arbejdskraft ikke ændrede sig over tid, skulle man forvente, at det øgede udbud af højtuddannet arbejdskraft ville få lønnen for den højtuddannede arbejdskraft til at falde relativt til lønnen for lavtuddannet arbejdskraft.³

3) Hvis højt- og lavtuddannede i meget høj grad var substituerbare, ville det kun kræve en lille ændring i forholdet mellem de højt- og lavtuddannedes lønninger for at få virksomhederne til at øge de højtuddannedes andel af de beskæftigede. Substitutionselasticiteten mellem højt- og lavtuddannet arbejdskraft er dog ifølge empiriske studier ikke så stor, at arbejdskraftefterspørgslen ville have kunnet tilpasse sig den ændrede uddannelsesmæssige sammensætning af arbejdsudbuddet uden en væsentlig nedgang i den relative løn for højtuddannet arbejdskraft, jf. Finansministeriet (2016) og Acemoglu og Autor (2011).

... men det har ikke været tilfældet

I de fleste lande har der dog ikke været en tendens til, at de højtuddannedes løn er faldet væsentligt i forhold til de lavtuddannedes. I Danmark har forholdet mellem den gennemsnitlige timeløn for personer med en videregående uddannelse og den gennemsnitlige timeløn for ufaglærte været relativt konstant siden 1985, jf. figur III.3. I mange andre europæiske lande har forholdet mellem højt- og lavtuddannedes lønninger heller ikke ændret sig væsentligt, jf. Crivellaro (2016). Der er også eksempler på lande, blandt andet USA, hvor de højtuddannedes lønninger er vokset mere end de lavtuddannedes, jf. f.eks. Acemoglu og Autor (2011). Det manglende fald i de højtuddannedes relative lønninger indikerer, at der må være forhold, som har øget efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft, samtidigt med at udbuddet er vokset.

Den teknologiske udvikling har især været til fordel for højtuddannet arbejdskraft

En væsentlig årsag til, at der er sket et skift i arbejdskraftefterspørgslen over mod højtuddannet arbejdskraft, er, – ifølge den internationale forskning – at den teknologiske udvikling især har været til fordel for højtuddannet arbejdskraft, jf. Katz og Autor (1999) samt Acemoglu og Autor (2011). Danske studier, der har analyseret løn- og beskæftigelsesudviklingen for forskellige typer af arbejdskraft i Danmark siden 1980, finder også resultater, der er i overensstemmelse med, at den teknologiske udvikling især har øget efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft, jf. Det Økonomiske Råds formandskab (1997), Jensen og Sørensen (2002), Malchow-Møller og Skaksen (2004) og Stephensen (2014).

Den traditionelle forklaring er mervækst i produktiviteten for højtuddannede

Traditionelt er den teknologiske udviklings forskellige påvirkning af efterspørgslen efter højt- og lavtuddannet arbejdskraft blevet forklaret med, at teknologien har øget produktiviteten mere for højtuddannede end for lavtuddannede. En sådan teknologisk betinget mervækst i produktiviteten for de højtuddannede, der i det følgende omtales som *kompetencefavoriserende teknologiske fremskridt*, drejer efterspørgslen efter arbejdskraft over mod højtuddannet arbejdskraft og øger lønnen for højtuddannede relativt til lavtuddannede, jf. boks III.1.⁴

4) I den internationale økonomiske litteratur anvendes betegnelsen *skill-biased technological change* om en teknologisk udvikling, der øger produktiviteten mere for højtuddannede end for lavtuddannede.

BOKS III.1 PRODUKTIVITET OG ARBEJDSKRAFTEFTERSPØRGSEL

Virkningen af ændringer i arbejdskraftens produktivitet på efterspørgslen efter lavt- og højtuddannet arbejdskraft kan belyses ved hjælp af en simpel økonomisk model, jf. Acemoglu og Autor (2011).

I modellen antages det, at der findes to typer af arbejdskraft, lavtuddannede og højtuddannede, og at disse indgår i produktionen af en enkelt vare på et stort antal identiske virksomheder i en lukket økonomi, dvs. en økonomi, der ikke handler med udlandet. Produktionsfunktionen for hele økonomien antages at have følgende form:

$$Y = N \left[\left(A_L \frac{L}{N} \right)^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} + \left(A_H \frac{H}{N} \right)^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} \right]^{\frac{\sigma}{\sigma-1}},$$

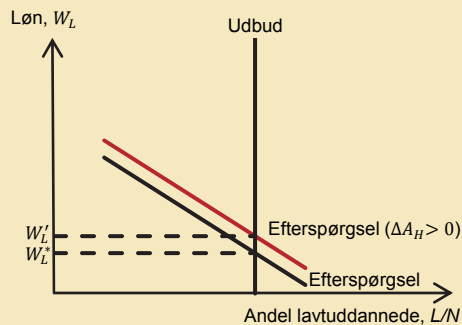
hvor Y er produktionens størrelse, L er udbuddet af lavtuddannet arbejdskraft, H er udbuddet af højtuddannet arbejdskraft, og N ($N=L+H$) er arbejdsstyrkens samlede størrelse. σ er substitutivitetens elasticitet, som angiver, i hvilken grad lavt- og højtuddannede kan erstatte hinanden i produktionen. A_L og A_H er teknologifælgende konstanter, der påvirker de to arbejdskrafttypers produktivitet.

Virksomhederne antages at være profitmaksimerende, og deres efterspørgsel efter arbejdskraft af en given type aftager derfor med lønnen for den pågældende arbejdskrafttype. Derudover antages det, at arbejdsudbuddet er konstant uanset lønniveauet, og at lønningerne bestemmes under fri konkurrence, således at udbuddet og efterspørgslen efter arbejdskraft er i ligevægt. Figur A og figur B giver en grafisk illustration af, hvordan henholdsvis ligevægtslønnen for lavtuddannede, W_L^* , og ligevægtslønnen for højtuddannede, W_H^* , bestemmes. Det kan vises, at forholdet mellem de højtuddannedes løn og de lavtuddannedes løn er bestemt på følgende måde:

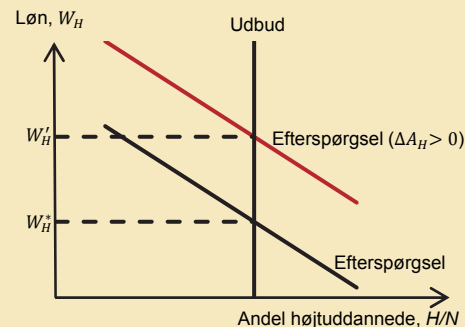
$$\frac{W_H}{W_L} = \left(\frac{A_H}{A_L} \right)^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} \left(\frac{H}{L} \right)^{-\frac{1}{\sigma}}$$

Er den teknologiske udvikling uddannelsesskæv, således at de højtuddannedes produktivitet vokser mere end de lavtuddannedes, svarer det i modellen til, at A_H vokser hurtigere end A_L , eller at A_H/A_L stiger. I figur A og figur B illustreres det, hvordan en stigning i A_H påvirker efterspørgslen efter lavt- og højtuddannet arbejdskraft. De røde kurver viser efterspørgslen efter ændringen i A_H . Ligevægtslønnen for højtuddannede stiger fra W_H^* til W_H' , og ligevægtslønnen for lavtuddannede stiger fra W_L^* til W_L' . Lønnen stiger dog relativt set mest for de højtuddannede, så W_H'/W_L' er større end W_H^*/W_L^* .^a

- a) En stigning i A_H øger lønnen for både lavt- og højtuddannede. Når $\sigma > 1$, som der er klar empirisk evidens for, øges de højtuddannedes løn dog mere end de lavtuddannedes ved stigningen i A_H .

BOKS III.1 PRODUKTIVITET OG ARBEJDSKRAFTEFTERSPØRGSSEL, FORTSAT**FIGUR A LAVTUDDANNEDE**

Lavtuddannedes andel af de beskæftigede forventes at falde

FIGUR B HØJTUDDANNEDE

Jobpolarisering ikke i overensstemmelse med kompetencefavoriserende teknologiske fremskridt

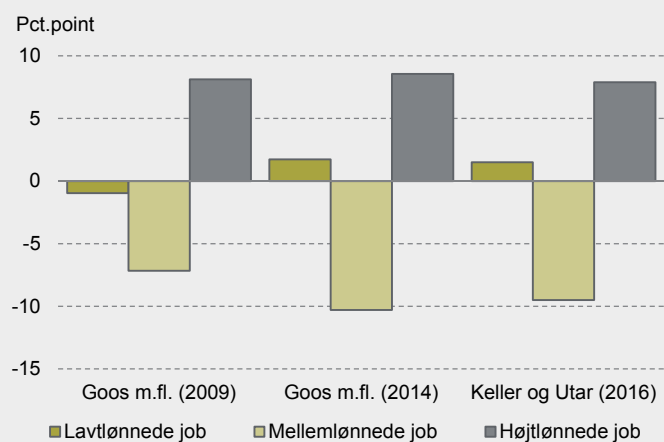
Med en teknologisk udvikling, der løbende øger efterspørgslen efter den bedst uddannede arbejdskraft og det relative lønniveau for denne, vil der også være et økonomisk incitament til at uddanne sig, hvilket ifølge økonomisk teori vil øge udbuddet af højtuddannet arbejdskraft. Når både efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft og udbuddet af denne vokser, vil man med kompetencefavoriserende teknologiske fremskridt forvente, at der er en vedvarende tendens til, at de højtuddannedes andel af de beskæftigede vokser, og at de lavtuddannedes andel af de beskæftigede falder, jf. Adermon og Gustavsson (2015).

En række studier har imidlertid vist, at der i mange lande ikke kun er sket en stigning i andelen af de beskæftigede, der er ansat i højtlønnede job, men også i andelen af de beskæftigede, der er ansat i lavtlønnede job i servicesektoren, jf. f.eks. Autor og Dorn (2013), Goos m.fl. (2014) og Adermon og Gustavsson (2015). Der er således sket en såkaldt jobpolarisering, hvor der er blevet relativt færre af de job, der tidligere befandt sig i midten af lønfordelingen. Tendensen til jobpolarisering findes også i Danmark, men her i landet ser der kun ud til at have været en beskeden ændring i andelen, som er beskæftiget i lavtlønnede job, jf. figur III.4. I det omfang, at lønnen afspejler de beskæftigedes uddannelse og andre arbejdsmarkedsrelevante evner, er jobpolariseringstendensen ikke i overensstemmelse med kompetencefavoriserende teknologiske fremskridt. Med en kompetencefavoriserende teknologisk udvikling skulle man forvente, at det især var andelen, der er ansat i lavtlønnede job, som faldt, og ikke –

som det tilsyneladende har været tilfældet – andelen, der er ansat i mellemlønnede job.

FIGUR III.4 **JOBPOLARISERING I DANMARK,**
RESULTATER FRA FORSKELLIGE STUDIER

Der er blevet færre af de job, der tidligere befandt sig i midten af lønfordelingen.



Anm.: Figuren viser, hvordan andelen af lønmodtagerne, der er beskæftiget i hhv. lavt-, mellem- og højtlønnede job, har ændret sig ifølge tre forskellige empiriske undersøgelser. Placeringen af hvert enkelt lønmodtagers job i de tre løngrupper foretages med udgangspunkt i jobbet stillingsbetegnelse. Stillingsbetegnelserne grupperes først i forskellige overordnede stillingsgrupper, som er afgrænset med udgangspunkt i den internationale fagklassifikation (ISCO). Dernæst sorteres disse stillingsgrupper efter deres gennemsnitslønninger og opdeles i tre grupper: lavtlønnede, mellemlønnede og højtlønnede stillingsgrupper. Endelig kategoriseres hvert enkelt job som værende et lavt-, mellem- eller højtlønnede job, afhængigt af hvilken stillingsgruppe jobbet tilhører. Denne kategorisering af jobbene er konstant i hele analyseperioden. De tre studier anvender forskellige data og opdeler jobbene på lavt-, mellem- og højtlønnede job på en lidt forskellig måde. Derudover er ændringerne i fordelingen af de beskæftigede på de tre løngrupper beregnet over forskellige perioder. Goos m.fl. (2009) ser på perioden 1993-2006, Goos m.fl. (2014) ser på perioden 1993-2010, og Keller og Utar (2016) ser på perioden 1999-2009.

Kilde: Goos m.fl. (2009, 2014) og Keller og Utar (2016).

**Andre tendenser
også svære at
forklare**

Andre tendenser på arbejdsmarkedet kan også være vanskelige at forklare, hvis den teknologiske udvikling skulle være kompetence-favoriserende, jf. Acemoglu og Autor (2011). For eksempel er det svært at forklare, hvorfor reallønnen for lavtuddannede i USA – og især reallønnen for ufaglærte mænd – er faldet over en længere årrække.⁵ Det er også vanskeligt at forklare, hvorfor en stigende andel af de mellemuddannede i USA har fundet beskæftigelse i job, der tidligere primært er blevet besat af lavtuddannede.

COMPUTERTEKNOLOGI OG RUTINEARBEJDE

**En mere nuanceret
beskrivelse af
teknologiens
virkninger**

I de senere år er der fremkommet en mere nuanceret beskrivelse af den teknologiske udviklings påvirkning af arbejdsmarkedet. I forhold til den traditionelle opfattelse af teknologiudviklingen som værende kompetencefavoriserende er denne i bedre overensstemmelse med de tendenser, der observeres på arbejdsmarkedet. Den nye beskrivelse af teknologiudviklingens påvirkning af arbejdsmarkedet giver også en mere detaljeret forklaring på, hvorfor den nye teknologi især øger efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft.

**Rutinearbejde
kan overtages af
computerbaserede
teknologier**

Autor m.fl. (2003) argumenterer for, at computerbaserede teknologier (computere, robotter mv.) kan erstatte menneskelig arbejdskraft ved udførelsen af rutineopgaver. Rutineopgaver defineres i denne sammenhæng som opgaver, der udføres efter præcise retningslinjer og har en sådan karakter, at opgaverne kan beskrives ved hjælp af et computerprogram. Eksempler på rutinearbejde er f.eks. sorterings-, monterings-, beregnings- eller bogholderiarbejde.

**Mindre efterspørgsel
efter arbejdskraft,
der udfører
rutinearbejde**

Den øgede brug af computerteknologi ser ifølge Autor m.fl. (2003) ud til at have mindsket efterspørgslen efter arbejdskraft, der udfører rutinearbejde. De virksomheder, som i størst omfang har indført computerteknologi, er således virksomheder, som i høj grad har været præget af rutinearbejde. Brugen af arbejdskraft, der udfører rutineopgaver, er reduceret væsentligt i disse virksomheder.

5) Når de højtuddannedes produktivitet øges, vil det ikke bare trække i retning af at øge reallønnen for de højtuddannede, men også reallønnen for de lavtuddannede, jf. boks III.1, og der er ikke noget, der tyder på, at produktiviteten for de lavtuddannede skulle være faldet.

Øget efterspørgsel efter arbejdskraft, der kan løse problemer kreativt og fleksibelt

Omvendt argumenterer Autor m.fl. (2003) for, at computerteknologien øger efterspørgslen efter arbejdskraft, der kan udføre opgaver, som ikke er rutinearbejde, men derimod opgaver, der kræver fleksibilitet, kreativitet og evnen til at sætte sig ind i og løse forskelligartede problemer (f.eks. ledelses-, salgs- eller udviklingsarbejde).

Uændret eller stigende efterspørgsel efter arbejdskraft til mange manuelle job

Efterspørgslen efter arbejdskraft, der udfører manuelle opgaver, som ikke er rutineopgaver (f.eks. pedalarbejde, madtilberedning, rengøring, vareudbringning og omsorgsarbejde), påvirkes umiddelbart kun i mindre grad af den øgede brug af computerteknologi. Da den teknologiske udvikling giver lavere produktivitetstigninger i service-sektoren end i fremstillingssektoren, er det dog muligt, at efterspørgslen efter arbejdskraft til manuelle opgaver, som ikke er rutineopgaver, vokser i servicesektoren. Det kan ske, hvis forbrugerne gerne vil forbruge tjenesteydelser og industrivarer i et relativt fast forhold, jf. Autor og Dorn (2013).

Computerteknologi kan i høj grad forklare øget efterspørgsel efter højtuddannede

Med baggrund i en række empiriske analyser konkluderer Autor m.fl. (2003), at den øgede brug af computerteknologi i høj grad kan forklare, at efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft er vokset i forhold til efterspørgslen efter lavt- og mellemuddannet arbejdskraft. Det er således især den højtuddannede arbejdskraft, der har de kompetencer, som virksomhederne i stigende grad efterspørger, nemlig evnerne til at udføre opgaver, der ikke er rutinearbejde, og til at løse problemer kreativt og fleksibelt.

Reduktion i rutinearbejde i overensstemmelse med jobpolarisering

Beskrivelsen af computerteknologiens påvirkning af arbejdskraft-efterspørgslen i Autor m.fl. (2003) er i god overensstemmelse med den jobpolarisering, der ses på arbejdsmarkedet, jf. f.eks. Autor og Dorn (2013) og Goos m.fl. (2014). Det er således især mellemuddannede lønmodtagere i midten af lønfordelingen, som er blevet berørt af den reducerede efterspørgsel efter arbejdskraft til rutineopgaver. Det bidrager til at forklare, at der er sket et fald i andelen af lønmodtagerne, som er beskæftiget i job, der tidligere befandt sig i den midterste del af lønfordelingen. Den øgede brug af computerteknologi har omvendt øget efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft til mere komplekse opgaver. Det er medvirkende til, at andelen af lønmodtagerne i de bedst lønnede job, er vokset. Lavere produktivitetstigninger i servicesektoren end i fremstillingssektoren kan som allerede nævnt også have øget efterspørgslen efter arbejdskraft, der udfører manuelle opgaver, som ikke er rutineopgaver. Det kan bidrage til at forklare, at der i mange lande også er sket en stigning i andelen af lønmodtagerne i lavtlønnede job. Manuelle opgaver, som ikke er rutineopgaver, udføres således i stor udstrækning af lavtlønnet arbejdskraft.

Mellemuddannede søger mod lavtlønsjob, ...

Arbejdskraftens kompetencer i forhold til at udføre de arbejdsopgaver, som teknologien ikke overtager, eller som opstår pga. teknologien, har også betydning for jobpolariseringen. Den ændrede arbejdskraftefterspørgsel får de mellemuddannede lønmodtagere, som ikke længere kan finde job midt i lønfordelingen, til at søge job længere nede eller længere oppe i lønfordelingen. Disse lønmodtagere, der tidligere udførte rutinearbejde, vil dog formentlig i højere grad kunne udføre de opgaver, der er forbundet med job længere nede i lønfordelingen end længere oppe. Det trækker i retning af en forøgelse af andelen af de beskæftigede, som er ansat i lavtlønnede job, jf. Acemoglu og Autor (2011).

... hvilket har en gøgeungeeffekt på lavtuddannede

For de lavtuddannede har det dog en form for gøgeungeeffekt, når de mellemuddannede søger job længere nede i lønfordelingen, da arbejdsgiverne ved et givent lønniveau ofte vil foretrække at ansætte mellemuddannede frem for lavtuddannede, jf. Andersen (2018). Hvis de lavtuddannede eller deres fagforeninger ikke er villige til at acceptere lavere lønninger, når de i højere grad skal konkurrere med de mellemuddannede om jobbene, kan det reducere beskæftigelsen for de lavtuddannede.

Tendens til stigende efterspørgsel efter højtuddannede svækket

I USA har tendensen til stigende efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft især været markant før 2000. Efter 2000 er tendensen væsentligt svækket, og væksten i andelen af lønmodtagerne, som er beskæftiget i højtlønnede job, er mere eller mindre ophørt. Andelen, der er beskæftiget i lavtlønnede job, er derimod vokset markant siden 2000. Udbuddet af højtuddannet arbejdskraft er forsat med at stige, og opbremsningen i efterspørgslen efter denne type af arbejdskraft har ifølge Beaudry m.fl. (2016) fået de højtuddannede til at finde job længere nede af jobrangstigen. Det har skubbet de lavere uddannede endnu længere ned ad jobrangstigen, og i et vist omfang helt ud af arbejdsmarkedet.

Flere mulige årsager til opbremsning i efterspørgsel efter højtuddannede

Beaudry m.fl. (2016) forklarer opbremsningen i efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft i USA med, at computerteknologien har nået et modent stadie, og at der derfor i mindre grad er brug for højtuddannet arbejdskraft til at indføre og udbygge anvendelsen af teknologien i virksomhederne. En medvirkende årsag til den afdæmpede efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft kan være, at teknologiu udviklingen har en sådan karakter, at en større del af de højtuddannedes arbejdsopgaver nu også kan udføres af computerteknologi, jf. Brynjolfsson og McAfee (2014). Autor (2015) argumenterer desuden for, at en række andre forhold kan have dæmpet efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft efter 2000, herunder IT-boblens brist, finanskrisen og en hastigt voksende globalisering.

VIRKNINGER AF GLOBALISERINGEN

Globalisering har øget konkurrencen

Teknologien har i høj grad været med til at skabe fundamentet for den økonomiske globalisering, især ved at reducere transportomkostningerne samt øge rækkevidden og hastigheden af kommunikation og informationsudveksling. Det er således blevet væsentligt lettere og billigere at udveksle varer, tjenesteydelser, kapital, arbejdskraft og information over landegrænserne. Denne udvikling har sammen med reducerede toldsatser i de fleste lande medført en kraftig vækst i den internationale handel. Den dermed følgende øgede konkurrence på markederne for forskellige varer og tjenesteydelser har haft stor betydning for efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft og lønmodtagernes jobmuligheder på de lokale arbejdsmarkeder, jf. f.eks. Autor (2016).

Stigende handel med lavtlønslande

Danmark og andre vestlige lande har især oplevet en kraftigt stigende handel med Kina og andre lavtlønslande. Vareimporten fra Kina til Danmark udgjorde i 1995 1,6 pct. af den samlede danske vareimport målt i kr. I 2017 var denne andel vokset til 7,3 pct.⁶ Der har også været en stor stigning i vareimporten til Danmark fra de tidligere østeuropæiske lande, der blev optaget i EU i 2004, 2007 og 2013. Vareimporten fra de 13 lande, der blev optaget i EU i 2004 eller senere, udgør således 9,5 pct. af den samlede vareimport i 2017. I 1995 var andelen 2,7 pct.

Virksomheder, der oplever øget konkurrence fra Kina, reducerer beskæftigelsen

Ashournia m.fl. (2014) har undersøgt, hvordan danske fremstillingsvirksomheder og disse virksomheders ansatte påvirkes af øget konkurrence fra kinesiske varer på det danske hjemmemarked. Undersøgelsen viser, at virksomhederne oplever et fald i omsætningen og antallet af ansatte, når konkurrencen fra kinesiske varer vokser. Det er især varer, der fremstilles med brug af mindre uddannet arbejdskraft, som virksomhederne sælger færre af, når importkonkurrencen øges. Virksomhedernes reduktion i antallet af medarbejdere berører derfor i særlig grad de ansatte uden en videregående uddannelse. Øget importkonkurrence reducerer de berørte virksomheders gennemsnitlige timeløn for ansatte uden en videregående uddannelse, men har ingen væsentlig betydning for timelønningerne til ansatte med en sådan uddannelse. Ansatte uden en videregående uddannelse oplever også en langsigtet reduktion af deres akkumulerede lønindkomst, hvis virksomheden, som de er ansat på, udsættes for øget konkurrence fra kinesiske varer.⁷ For ansatte med en videre-

6) Kilde: www.statistikbanken.dk/KN8Y.

7) Den akkumulerede lønindkomst for en given lønmodtager inkluderer lønindkomsterne fra alle de arbejdspladser, hvor lønmodtageren har været ansat over en 8-årig periode.

	<p>gående uddannelse har øget importkonkurrence ingen signifikant langsigtet effekt på den akkumulerede lønindkomst.</p>
<p>Øget konkurrence på tøj og tekstiler har især reduceret beskæftigelsen af ufaglærte</p>	<p>Tøj- og tekstilindustrien er en af de brancher, der er blevet påvirket mest af øget importkonkurrence. Utar (2014) viser, at Kinas optagelse i Verdenshandelsorganisationen (WTO) i 2002 har betydet en kraftig stigning i importen af tøj og tekstiler fra Kina til Danmark. Ved optagelsen i WTO blev Kina således omfattet af en række aftaler om ophævelse af importkvoter på tøj og tekstiler fra udviklingslandene til de udviklede lande. Ifølge Utar (2014) har de danske virksomheder, der producerede tøj eller tekstiler omfattet af kvoteaftalen før Kinas optagelse i WTO, efterfølgende oplevet en betydelig nedgang i deres salg og antallet af ansatte. Medarbejderreduktionen er især gået ud over de ufaglærte, som i undersøgelsen inkluderer ansatte, der har en grundskoleuddannelse eller gymnasial uddannelse som højst fuldførte uddannelse. Der er også blevet færre ansatte med en erhvervsfaglig uddannelse, mens antallet af ansatte med en videregående uddannelse ikke er ændret væsentligt. Den øgede importkonkurrence har ikke ændret virksomhedernes løn til de ufaglærte, hvorimod virkningen på lønnen til ansatte med en erhvervsfaglig eller videregående uddannelse har været positiv.</p>
<p>Ufaglærtes lønindkomst mindskes</p>	<p>Utar (2018) finder, at ufaglærte, som før 2002 var ansat i danske virksomheder, der producerede tøj eller tekstiler omfattet af den ovennævnte kvoteaftale, har oplevet en væsentlig reduktion i deres akkumulerede lønindkomst fra 2002 til 2010 som følge af den øgede importkonkurrence fra Kina efter 2002. Den øgede importkonkurrence har derimod ikke ændret den akkumulerede lønindkomst væsentligt for ansatte med en videregående uddannelse. Årsagen til, at der er en negativ virkning på lønindkomsten for ufaglærte, er blandt andet, at de i højere grad bliver ledige, og at de opnår en lavere løn, når de finder beskæftigelse uden for den virksomhed, som de oprindeligt var ansat i.</p>
<p>Øget konkurrence fra Kina har bidraget til jobpolarisering</p>	<p>Keller og Utar (2016) viser, at den øgede konkurrence fra kinesiske varer på det danske marked har bidraget til jobpolariseringen i Danmark. Mange mellemuddannede i fremstillingssektoren er således blevet skubbet over i lavtlønnede servicejob eller har fundet højere lønnede job.</p>
<p>Konkurrencen fra Kina har tilsvarende virkninger i andre lande</p>	<p>Det er ikke kun i Danmark, at øget importkonkurrence fra Kina har reduceret antallet af ansatte i fremstillingssektoren og fået fremstillingsvirksomhederne til at reducere andelen af lavtuddannede blandt de ansatte. Eksempelvis viser Mio og Zhu (2013), at den øgede importkonkurrence fra Kina kan forklare en betydelig del af væksten i de</p>

højtuddannedes andel af beskæftigelsen i belgiske fremstillingsvirksomheder. En analyse af Balsvik m.fl. (2015) finder, at øget importkonkurrence fra Kina har reduceret beskæftigelsen for arbejdskraft uden en videregående uddannelse i Norge. Bloom m.fl. (2016) finder med udgangspunkt i virksomhedsdata fra 12 europæiske lande (inkl. Danmark), at andelen af virksomhedernes lønsum, der går til ansatte med en videregående uddannelse, øges, når virksomhederne udsættes for øget kinesisk importkonkurrence.

**Øget udflytning af
arbejdsopgaver**

Globaliseringen har ikke kun betydet øget konkurrence på færdige industrivarer, men også at virksomhederne i øget grad udflytter en del af deres arbejdsopgaver til andre lande, oftest til lande, hvor lønniveauet er væsentligt lavere. Udflytningen af arbejdsopgaver er formentlig en medvirkende årsag til, at en væsentlig del af rutinearbejdet er forsvundet i de mere udviklede økonomier. Det er således især produktionsopgaver og administrative opgaver med rutinemæssig karakter, der udflyttes, jf. Autor og Dorn (2013).

**Udflytning reducerer
virksomhedernes
brug af lavtuddannet
arbejdskraft**

Udflytningen af arbejdsopgaver har dermed, lige som teknologiudviklingen og den øgede import af færdige industrivarer fra lavtlønslande, forskellig virkning på forskellige uddannelsesgrupper. Hummels m.fl. (2014) finder med udgangspunkt i danske data, at andelen af lavtuddannede medarbejdere i en virksomhed typisk bliver reduceret, hvis virksomheden udflytter arbejdsopgaver. Lønmodtagere med en videregående uddannelse opnår gennemsnitligt set en højere løn, hvis den virksomhed, som de arbejder i, udflytter arbejdsopgaver. Andre lønmodtagere (inkl. ufaglærte) får derimod reduceret lønniveauet, når der udflyttes arbejdsopgaver.

**Organisations-
ændringer i
virksomhederne
presser de ufaglærte**

Øget konkurrencepres og teknologiske forandringer betyder også, at virksomhederne hyppigt foretager ændringer i deres organisation og arbejdsmetoder. Tendensen har været, at virksomhedernes hierarkiske struktur bliver fladere, og at mellemledere og menige medarbejdere gives større ansvar. Sådanne ændringer i organiseringen af arbejdet stiller krav til medarbejdernes evner til at tilpasse sig, lære nyt samt at håndtere øget usikkerhed og ansvar. Det er krav, som ufaglærte generelt har sværere ved at opfylde end bedre uddannede arbejdstagere, jf. Caroli og van Reenen (2001) og Green (2012).

UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT

Indvandring kan have øget konkurrencen om lavtlønnede job

Gennem de seneste årtier er indvandringen til Danmark steget markant. Indvandrernes andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder (18-64 år) er således vokset fra 3 pct. i 1980 til 14 pct. i 2018.⁸ Stigningen i arbejdsudbuddet som følge af indvandring påvirker den indfødte danske arbejdskrafts løn og beskæftigelsesmuligheder. Da indvandrerne har en anden uddannelses- og kvalifikationssammensætning end de indfødte, påvirkes forskellige typer af indfødt arbejdskraft formentlig forskelligt. En relativt stor andel af indvandrerne, der er kommet til Danmark, har fundet beskæftigelse i lavtlønnede job. Indvandringen har derfor især øget konkurrencen om jobbene i bunden af lønfordelingen. Det kan have bidraget til at reducere lønniveauet og beskæftigelsen for ufaglærte med dansk baggrund.

Nogle danske analyser finder positive effekter for lavtuddannede indfødte ...

De danske studier, der har analyseret, hvordan indvandringen til Danmark har påvirket indfødte danskeres løn og beskæftigelse, kommer dog ikke frem til entydige resultater.⁹ Foged og Peri (2016) finder eksempelvis, at indvandringen af flygtninge fra otte udvalgte lande har haft en positiv effekt på timelønnen og beskæftigelsen for indfødte danskere uden en videregående uddannelse. Den positive løn- og beskæftigelseseffekt opstår, fordi de indfødte som følge af indvandringen får job, der er mere videnskrævende, og som har et lavere indhold af manuelt arbejde. Indvandringen har også øget timelønnen for indfødte med en videregående uddannelse, og denne effekt er større end effekten for dem uden en sådan uddannelse.

... andre finder negative effekter

Analyser fra De Økonomiske Råds formandskab (2017a) indikerer derimod, at indvandring kan have mindsket beskæftigelsen blandt ufaglærte indfødte. Indvandringen har formentlig ikke reduceret beskæftigelsen i samme grad for indfødte med en erhvervsfaglig uddannelse, og der er ikke en signifikant sammenhæng mellem indvandringen og beskæftigelsen for indfødte med en videregående uddannelse. Analyserne tyder ikke på, at indvandrerne har reduceret timelønningerne blandt de indfødte nederst i lønfordelingen, men timelønningerne er muligvis øget lidt for indfødte i den midterste og øverste del af lønfordelingen. Malchow-Møller m.fl. (2009a, 2009b, 2012) undersøger, hvilken effekt det har på indfødte danskere, hvis der ansættes flere indvandrere på den arbejdsplads, hvor de er ansat. Resultaterne tyder ikke på, at de indfødte mister deres job, når der ansættes flere indvandrere på arbejdspladsen. Det ser dog ud til, at

8) Kilde: www.statistikbanken.dk/FOLK2.

9) Foged m.fl. (2018) indeholder en detaljeret gennemgang af de eksisterende studier af den danske indvandrings effekt på indfødte danskeres løn og beskæftigelse.

de indfødtes timelønninger reduceres på arbejdspladser, der ansætter flere lavtuddannede indvandrere. Det er især ufaglærte indfødte, der oplever et fald i timelønnen, når andelen af lavtuddannede indvandrere øges på arbejdspladsen.

Også varierende resultater i internationale studier

Der findes også et stort antal udenlandske studier, som belyser virkningen af indvandring på indfødtes løn og beskæftigelse. Som for de danske studier er der en betydelig variation i resultaterne. Overordnet set viser de internationale studier, at indvandring kun har en beskedne virkning på den samlede gennemsnitlige løn- og beskæftigelsesudvikling for de indfødte, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2017a) og Foged m.fl. (2018). De indfødtes løn og beskæftigelse ser dog ud til at blive påvirket negativt for de grupper, der har kvalifikationer, som svarer til indvandreteres.¹⁰ Da indvandringen til Danmark primært har bestået af lavtuddannet arbejdskraft, skulle man med baggrund i resultaterne fra den internationale forskning forvente, at indvandringen ville trække i retning af, at de lavtuddannede indfødtes løn og beskæftigelse udvikle sig mindre gunstigt end de højtuddannede indfødtes.

I USA øges beskæftigelsen i lavtlønsjob kun blandt indvandrere

I USA ser det ud til, at stigningen i andelen af beskæftigede i lavtlønnede jobs, stort set alene skyldes, at flere indvandrere er blevet ansat i disse job, jf. Mandelman og Zlate (2016) og Basso m.fl. (2018). Der er således ikke sket en stigning i andelen af de indfødte amerikanere, der er ansat i lavtlønnede job.

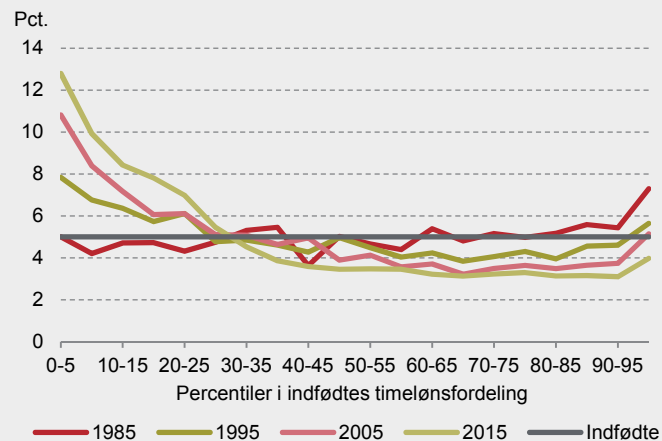
Muligvis samme udvikling i Danmark

Det er, så vidt vides, ikke undersøgt, i hvilken grad udviklingen i andelen, der er ansat i lavtlønnede job i Danmark, hænger sammen med, at et stigende antal indvandrere er beskæftiget i sådanne job. Det må dog forventes, at andelen af indfødte danskere beskæftiget i lavtlønnede job er steget mindre (eller faldet mere), end det er tilfældet for befolkningen som helhed. Indvandreterne har således i stigende grad fundet beskæftigelse i lavtlønnede job, jf. figur III.5. Hvis man lavede en figur svarende til figur III.4 for indfødte lønmodtagere, ville figuren forventeligt vise en mere negativ udvikling i andelen, der er beskæftiget i lavtlønnede job, end i figur III.4, som viser udviklingen for alle lønmodtagere inkl. indvandrere.

¹⁰) Foged m.fl. (2018) gør opmærksom på, at hvis man tillægger resultaterne fra studier, der er publiceret i internationale tidsskrifter af høj kvalitet, størst vægt, så findes der ikke en negativ sammenhæng mellem indvandringen og beskæftigelsen for lavtuddannede indfødte.

FIGUR III.5 INDVANDRERNES PLACERING I LØNFORDELINGEN

Stigende andel af indvandrerne finder beskæftigelse i lavtlønsjob.



Anm.: Figuren illustrerer, hvor stor en andel af beskæftigede indvandrere, der i udvalgte år har en timeløn, som ligger indenfor bestemte percentiler i de indfødte danskeres 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 inden for dette interval. Der er anvendt data for 18-64-årige lønmodtagere ekskl. studerende.

Kilde: De Økonomiske Råds formandskab (2017a).

SAMMENFATNING

Reduceret efterspørgsel efter arbejdskraft til rutineopgaver

Den teknologiske udvikling og globaliseringen har mindsket efterspørgslen efter arbejdskraft, der udfører rutineopgaver. Det er i særlig grad mellemuddannede i midten af lønfordelingen, der er blevet berørt af reduktionen i arbejdskraftefterspørgslen til rutinearbejde, og andelen af lønmodtagerne, som er beskæftiget i job, der tidligere var placeret i midten af lønfordelingen, er faldet.

Øget efterspørgsel efter højtuddannede

Efterspørgslen er omvendt øget efter højtuddannet arbejdskraft, der kan udføre mere komplekse opgaver, og som har evnen til at sætte sig ind i og løse forskelligartede problemstillinger. Andelen af de beskæftigede, der er ansat i højtlønnede job, har blandt andet derfor været stigende.

**Kun mindre ændring
i andelen, der er
beskæftiget i
lavtlønsjob**

I mange lande har der også været en tendens til, at andelen af lønmodtagerne beskæftiget i lavtlønnede job har været stigende. I Danmark har der formentlig kun været en mindre ændring i denne andel. Automatisering og udflytning af rutineopgaver har isoleret set reduceret antallet af lavtlønsjob, men andre forhold har haft en modgående virkning. Antallet af lavtlønsjob er således blevet trukket op af, at nogle af de lønmodtagere, der tidligere havde et job midt i lønfordelingen og udførte rutinearbejde, nu søger job længere nede i jobhierarkiet, og af at mange indvandrere er blevet beskæftiget i lavtlønsjob. En stigende efterspørgsel efter arbejdskraft i service-sektoren – der skyldes en kombination af lav produktivtetsvækst i denne sektor og forbrugernes ønske om at forbruge tjenesteydelser og industrivarer i et relativt fast forhold – kan også have øget antallet af lavtlønnede jobs.

**Uvist om ufaglærte
oplever reduceret
eller øget
efterspørgsel efter
deres arbejdskraft**

Det kan ikke entydigt konkluderes, om den teknologiske udvikling, globaliseringen og indvandringen samlet set har betydet, at de ufaglærte med dansk baggrund har oplevet, at efterspørgslen efter deres arbejdskraft er blevet reduceret eller øget. Den faldende efterspørgsel efter arbejdskraft, der udfører rutinearbejde, har uden tvivl trukket i retning af at reducere efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft, og et større udbud af indvandret arbejdskraft kan have øget konkurrencen om de job, der typisk bestrides af ufaglærte. Det betydelige fald i antallet af ufaglærte på arbejdsmarkedet har derimod trukket den anden vej. For en given efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft er der således blevet færre til at konkurrere om jobbene. Samtidig kan en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft til manuelle opgaver i servicesektoren have bidraget til at øge efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft.

**Næste afsnit ser på
udviklingen i
ufaglærtes
karakteristika**

Det er ikke kun virksomhedernes efterspørgsel, der bestemmer løn- og beskæftigelsesudviklingen for de ufaglærte med dansk baggrund. De ufaglærte danskeres arbejdsudbud og kompetencer spiller også en vigtig rolle. I næste afsnit undersøges, om gruppen af ufaglærte med dansk baggrund er blevet en svagere gruppe målt efter deres arbejdsmarkedsrelevante karakteristika.

III.3

UFAGLÆRTES KARAKTERISTIKA

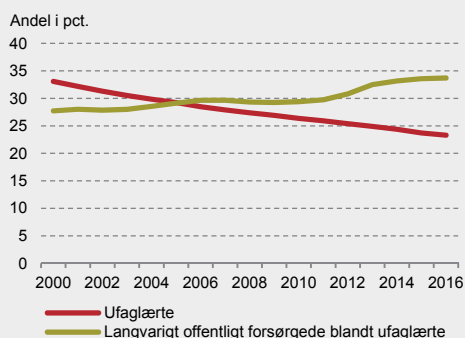
Faldende andel
ufaglærte, men
stigende andel
ufaglærte på
offentlig forsørgelse

Andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund har været stigende siden 2000. I samme periode er andelen af ufaglærte i befolkningen i den erhvervsaktive alder faldet, jf. figur III.6. Både stigningen i andelen af langvarigt offentligt forsørgede, og faldet i andelen af ufaglærte er særligt tydelig for personer mellem 30 og 49 år, jf. figur III.7.¹¹ I dette afsnit undersøges sammenhængen mellem de to observationer. Den stigende andel af offentligt forsørgede blandt ufaglærte kan nemlig være drevet af, at gruppen af ufaglærte i dag gennemsnitligt set er mindre arbejdsmarkedsparate end tidligere. En sådan udvikling vil kunne afspejle en situation, hvor ufaglærte med de bedste beskæftigelsesforudsætninger har fået en uddannelse. Det vil både kunne reducere andelen af ufaglærte og føre til en øget grad af offentlig forsørgelse blandt ufaglærte.

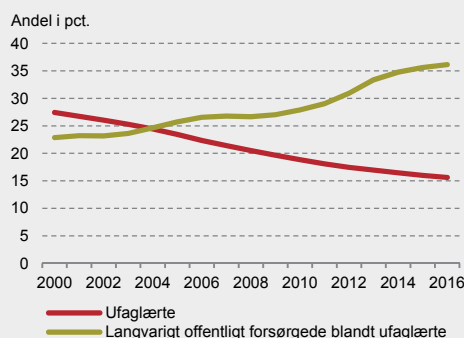
11) For ufaglærte med dansk baggrund mellem 50 og 59 år er der ikke sket en nævneværdig udvikling i andelen af offentligt forsørgede, mens andelen af offentligt forsørgede for ufaglærte mellem 60 og 64 år blandt andet på grund af udfasningen af overgangsydelsen og den løbende forhøjelse af efterlønsalderen har været faldende. Blandt ufaglærte under 30 år er udviklingen præget af en markant stigning i andelen af studerende.

FIGUR III.6 BEFOLKNINGEN I DEN ERHVERVS-AKTIVE ALDER

Andelen af ufaglærte er faldet samtidig med, at andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt de ufaglærte er steget.


FIGUR III.7 30-49 ÅRIGE

Udviklingen er særligt tydelig for aldersgruppen 30-49 år.



Anm.: Kun personer med dansk baggrund indgår i opgørelsen. Langvarigt offentligt forsørgede er defineret som personer, der har modtaget offentlig forsørgelse i mindst 80 pct. af de seneste fem år (inklusive indeværende år). Der er anvendt data fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM. Alle indkomsterstøttende overførselsindkomster (med undtagelse af SU) defineres som offentlig forsørgelse: Førtidspension, ressourceforløb, fleksjob inklusive ledighedsydelse, sygedagpenge inklusive jobafklaring, kontanthjælp inklusive løntilskud, uddannelseshjælp og integrationsydelse, arbejdsløshedsdagpenge inklusive løntilskud samt uddannelses-, arbejdsmarkeds- og kontantydelse, efterløn inklusiv fleks- og overgangsydelse, revalidering inklusive forrevalidering, barsels- og forældreorlov samt de nu afskaffede børnepasnings-, uddannelses- og sabbatorlovs-ordninger. For yderligere oplysning om gruppen af langvarigt offentligt forsørgede, se kapitlet "Langvarigt offentligt forsørgede" i De Økonomiske Råds Formandskab (2017).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

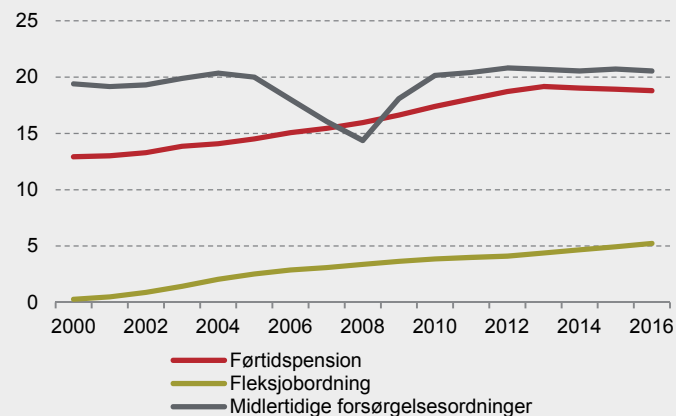
Større andel ufaglærte udenfor det ordinære arbejdsmarked

Andelen af ufaglærte udenfor det ordinære arbejdsmarked er steget siden årtusindeskiftet, jf. figur III.8. Andelen af ufaglærte på førtidspension er steget med knap 50 pct. fra 13 pct. i 2000 til 19 pct. i 2016, og andelen af ufaglærte i fleksjobordningen er steget fra omtrent ingenting til 5 pct. i samme periode. Personer i fleksjob er delvist offentligt forsørgede og delvist i beskæftigelse. Hvis ikke det var for fleksjobordningen, der blev indført kort før årtusindeskiftet, ville en del af gruppen sandsynligvis være fuldstændigt offentligt forsørgede, mens andre ville være beskæftiget i deltidsjob eller uden forsørgelse.

FIGUR III.8 OFFENTLIG FORSØRGELSE

Blandt 30-49-årige ufaglærte med dansk baggrund har der været en stigende andel førtidspensionister og personer i fleksjobordningen.

Andel af ufaglærte med dansk baggrund i pct.



Anm.: Ufaglærte på de givne ydelser er opgjort i uge 20 i analyseåret, der er en sæsonneutral uge udenfor typiske ferieperioder. *Midlertidige forsørgelsesordninger* dækker over dagpenge, kontanthjælp, revalidering, sygedagpenge og ressourceforløb.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Hver ottende ufaglært modtager midlertidig offentlig forsørgelse

På et givet tidspunkt modtager cirka hver femte ufaglært en midlertidig forsørgelsesydelse som dagpenge, kontanthjælp eller sygedagpenge. Andelen var i 2016 nogenlunde den samme som ved årtusindeskiftet. Førtidspension og fleksjob tilkendes kun personer med varigt nedsat arbejdsevne, og udviklingen tyder samlet set på, at ufaglærte i gennemsnit er blevet mindre arbejdsmarkedsparete.

Har ufaglærte andre karakteristika end tidligere?

Spørgsmålet er, om den faldende andel ufaglærte i befolkningen er en del af årsagen til, at ufaglærte i gennemsnit er blevet en mindre arbejdsmarkedsparete gruppe og derfor har større forsørgelses-sandsynlighed nu end tidligere. For at undersøge hvorvidt det er tilfældet, belyses i det følgende ufaglærtes karakteristika, og hvordan de adskiller sig fra personer med en uddannelse.¹²

12) Ufaglærte defineres som personer, der ikke har en uddannelse ud over grundskolen. Personer, der har en uddannelse ud over grundskolen, defineres som uddannede.

UFAGLÆRTE I 2016

I gennemsnit er der forskel på ufaglærte og uddannede

Hvis ufaglærte i gennemsnit er blevet en mindre arbejdsmarkedsparat gruppe siden årtusindeskiftet, vil det ikke alene afspejle sig i andelen af gruppen, der er offentligt forsørget, men også i en række andre forhold. I det følgende vises, at ufaglærte i gennemsnit adskiller sig fra de uddannede i forhold til demografiske, sociale, helbreds-mæssige og evnemæssige forhold. Der er forskel på ufaglærte og uddannede såvel i forhold til deres situation som voksen som med hensyn til de forhold, de voksede op under.

Demografiske forskelle

Større andel enlige, mænd og barnløse blandt ufaglærte

Blandt ufaglærte er en væsentligt større andel enlige, mænd og barnløse end blandt personer med en uddannelse, jf. figur III.9. Eksempelvis er lidt mere end halvdelen af de 30-39 årige ufaglærte enlige, mens det blot drejer sig om lidt mere end hver fjerde blandt uddannede i samme aldersgruppe.

Større andel ufaglærte bor ikke sammen med sine børn

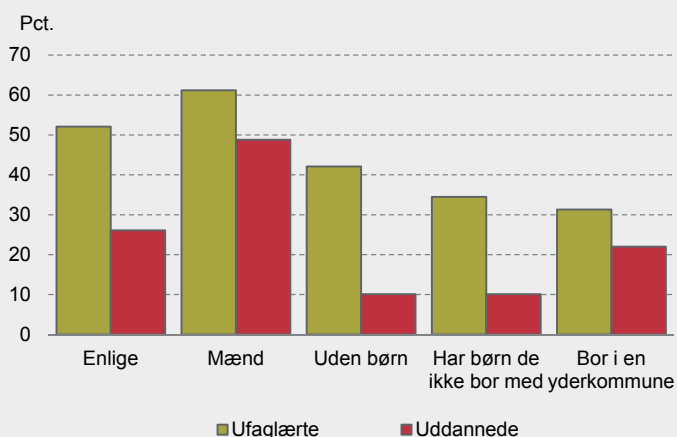
Blandt ufaglærte med børn under 18 år er der 35 pct., som ikke bor sammen med børnene, mens den tilsvarende andel blandt de uddannede er 10 pct. Der er ligeledes en væsentligt større andel ufaglærte, der bor i en yderkommune.

Samme billede for 40-49 årige

Da alderen har stor betydning for en række andre karakteristika, som eksempelvis antallet af børn og helbred, fokuseres der i det følgende alene på aldersgruppen 30-39 år. Et lignende billede af forskellene mellem ufaglærte og uddannede gør sig dog gældende for personer i aldersgruppen 40-49 år. Det er særligt blandt ufaglærte med dansk baggrund mellem 30 og 49 år, at andelen af langvarigt offentligt forsørgede er steget, og derfor er forskellene mellem ufaglærte og uddannede i denne aldersgruppe særligt interessant.

FIGUR III.9 DEMOGRAFISKE KARAKTERISTIKA

Der er blandt ufaglærte en større andel enlige, mænd, barnløse, personer med børn, de ikke bor sammen med, og personer, der bor i en yderkommune.



Anm.: Opgørelsen viser andelen i 2016 og indeholder kun personer med dansk baggrund mellem 30 og 39 år. Andelen, der har børn, de ikke bor sammen med, er beregnet på baggrund af personer med børn under 18 år, og kun børn under 18 år indgår i opgørelsen. Yderkommuner er defineret som i De Økonomiske Råd (2015).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

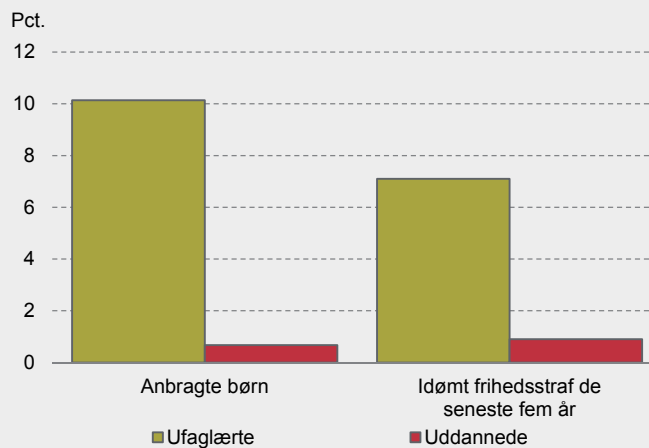
Sociale og helbredsmæssige forskelle

Større andel med anbragte børn blandt ufaglærte

Ufaglærte adskiller sig også fra uddannede på flere sociale karakteristika. Eksempelvis er der blandt ufaglærte en større andel med anbragte børn, og der er en større andel straffede, jf. figur III.10.

FIGUR III.10 SOCIALE KARAKTERISTIKA

En større andel blandt de ufaglærte har anbragte børn, og en større andel er idømt frihedsstraf.



Anm.: Opgørelsen viser andelen i 2016 og dækker kun personer med dansk baggrund mellem 30 og 39 år. Andelen med anbragte børn er opgjort som personer, der har eller har haft børn, der var anbragt, og er alene beregnet på baggrund af personer med børn.

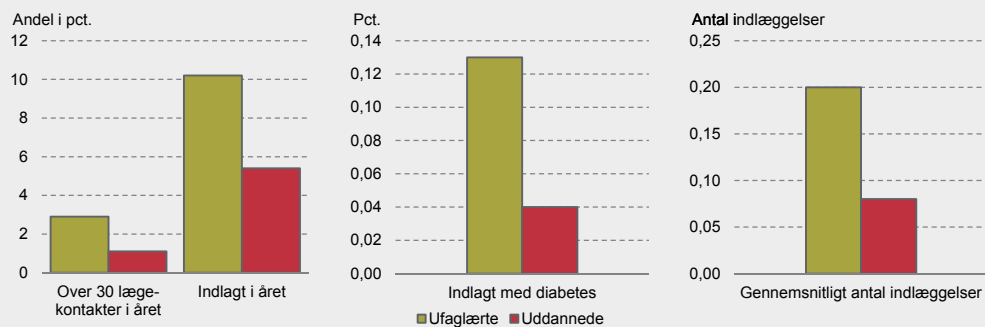
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ufaglærte har dårligere helbred

Der er tegn på, at ufaglærte i gennemsnit har et dårligere helbred end personer med en uddannelse, jf. figur III.11. Der er en større andel blandt ufaglærte end blandt uddannede med meget hyppig kontakt til almen læge, og der er en større andel blandt ufaglærte, der har været indlagt på hospitalet i løbet af et år. Det gennemsnitlige antal hospitalsindlæggelser er ligeledes større blandt de ufaglærte, og en større andel har været indlagt med diabetes. Den mest udbredte form for diabetes kan opfattes som en livstilsygdom, og når flere ufaglærte indlægges med diabetes, kan det afspejle, at gruppen i gennemsnit har en mere usund livstil end personer med en uddannelse.

FIGUR III.11 HELBREDSMÆSSIGE KARAKTERISTIKA

Sammenholdt med uddannede har en større andel ufaglærte hyppig lægekontakt, en større andel har været indlagt i året, en større andel har været indlagt med diabetes og ufaglærte har i gennemsnit flere gennemsnitlige indlæggelser.



Anm.: Kun personer med dansk baggrund mellem 30 og 39 år i 2016 indgår i opgørelsen. Kun indlæggelser på somatiske sygehusafdelinger indgår i opgørelsen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ufaglærte har et andet udgangspunkt

Ufaglærte har haft andre opvækstvilkår

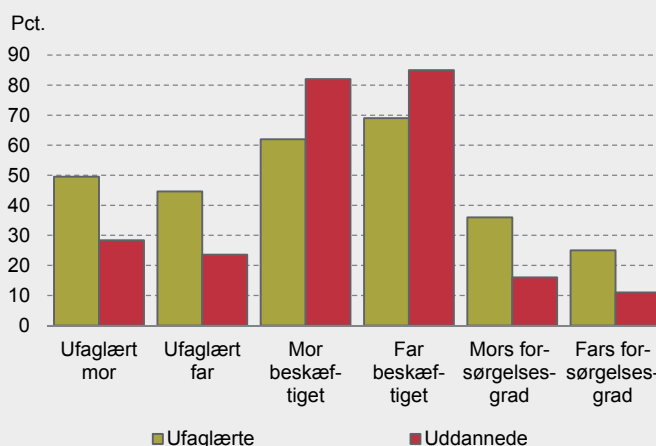
De sociale og helbreds-mæssige forskelle mellem ufaglærte og uddannede kan skyldes forskellen i uddannelsesniveau, men det kan også skyldes, at ufaglærte i gennemsnit har haft andre opvækstvilkår end uddannede.

Ufaglærte har ufaglærte forældre

Ufaglærte er i højere grad end uddannede vokset op med ufaglærte forældre, jf. figur III.12. Ufaglærte har desuden i højere grad haft forældre, der ikke var i beskæftigelse, men som var offentligt forsørget. Eksempelvis var ufaglærtes mødre i gennemsnit offentligt forsørget i mere end et år ud af de tre år, hvor den ufaglærte var mellem 14 og 16 år gammel.

FIGUR III.12 FORÆLDRENE KRAKTERISTIKA

Ufaglærte er i højere grad end uddannede vokset op med ufaglærte forældre og med forældre, der havde en lav beskæftigelsesgrad og høj forsørgelsesgrad.



Anm.: Kun personer med dansk baggrund mellem 30 og 39 år indgår i opgørelsen. Der mangler oplysninger om moderens uddannelse for 9 pct. og oplysninger om faderens uddannelse for 18 pct. Disse personer indgår ikke i opgørelsen. Forældrenes beskæftigelse er opgjort i det år, hovedpersonen fyldte 16 år. Forældrenes forsørgelsesgrad er opgjort i perioden, hvor hovedpersonen var mellem 14 og 16 år gammel, og angiver med et tal mellem 0 og 100, hvor stor en andel af de tre år forælderen var offentligt forsørgt.

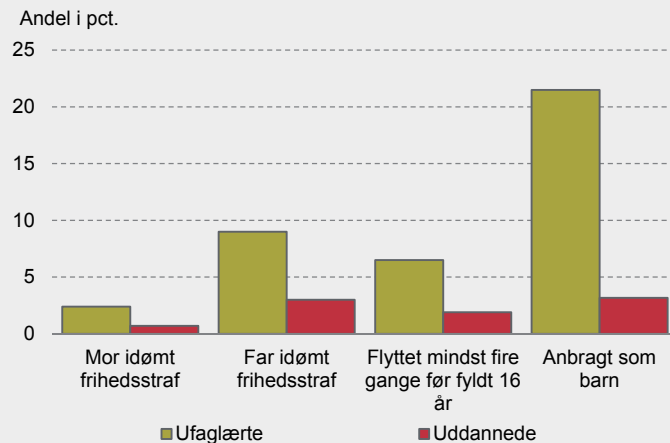
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Større andel ufaglærte var anbragt som barn

Ufaglærte har i væsentligt større udstrækning end uddannede som barn oplevet, at en forælder blev idømt en frihedsstraf, jf. figur III.13. Samtidig var en større andel af ufaglærte anbragt som barn, og en større andel af ufaglærte er flyttet mange gange i deres barndom. Det er over hver femte af de ufaglærte, der var anbragt udenfor hjemmet på et tidspunkt, inden de fyldte 18 år, mens det samme blot er tilfældet for 3 pct. af de uddannede.

FIGUR III.13 SOCIALE OPVÆKSTVILKÅR

En større andel af de ufaglærte har forældre, der er idømt frihedsstraf. En større andel af de ufaglærte er flyttet meget i deres barndom, og en langt større andel har været anbragt.



Anm.: Kun personer med dansk baggrund mellem 30 og 39 år i 2016 indgår i opgørelsen. Hvorvidt forældrene er idømt frihedsstraf er opgjort i perioden, hvor hovedpersonen var mellem 10 og 16 år gammel.

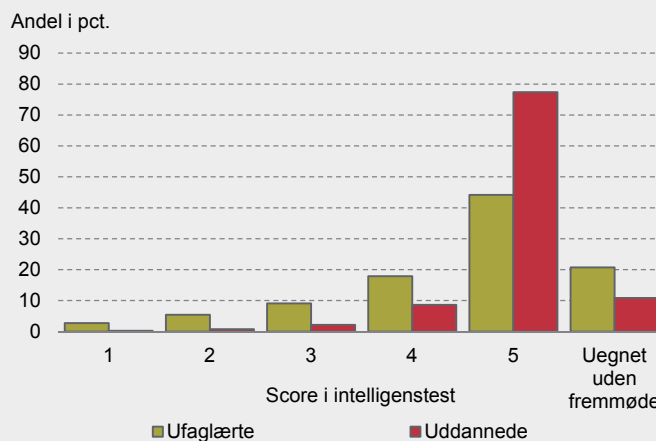
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ufaglærte scorer lavere i intelligenstest

Ud over at ufaglærte i gennemsnit er vokset op under andre forhold end uddannede, adskiller ufaglærtes evner sig også fra uddannedes. Ufaglærte mænd har i gennemsnit en lavere score end uddannede i den intelligenstest, alle mænd tager i forbindelse med session til forsvaret, jf. figur III.14. Derudover er en større andel af ufaglærte blevet erklæret uegnet til at aftjene værnepligt uden at møde op til session. Der kan være mange forskellige grunde til en uegneheds-erklæring, men det må formodes, at en del af de personer, der vurderes uegnet til værnepligtstjeneste, også vil være mindre egnede i forhold til arbejdsmarkedet.

FIGUR III.14 MÆND'S SCORE PÅ INTELLIGENSTEST

Ufaglærte mænd mellem 30 og 39 år scorede lavere end jævnaldrende uddannede i forswarets intelligenstag, da de som unge var til session. Der er desuden en større andel ufaglærte, der blev erklæret uegnet til værnepligtstjeneste uden fremmøde til session.



Anm.: Kun mænd med dansk baggrund mellem 30 og 39 år, der har en score på intelligenstagsten eller er registreret som uegnet uden fremmøde, indgår i opgørelsen. Personer, der er registreret som uegnet uden fremmøde, indgår med en intelligenstagsscore, hvis der er registreret en.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata

FORSVARETS INTELLIGENSTEST

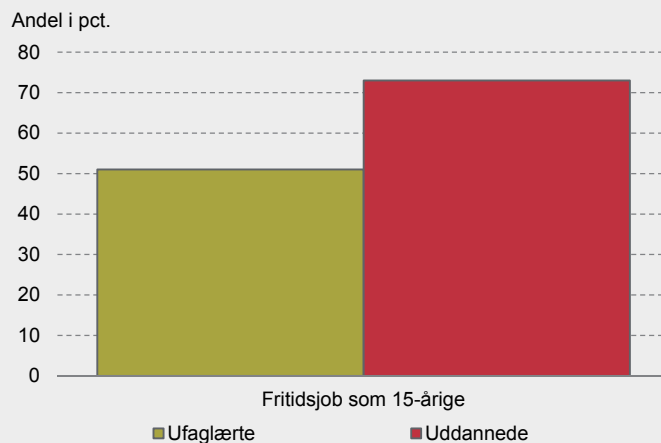
Intelligenstagsscoren, der indgår i figur III.14, stammer fra forswarets intelligenstagstest. Testen bygger på Børge Priens Prøve, som er en intelligenstagstest udviklet til det danske forsvar i 1950'erne. Prøven består af 78 spørgsmål og 4 delprøver: matrixprøven, talrækker, ordrelationer og figurprøven. På baggrund af antallet af rigtige svar tildeles respondenter en score mellem 1 og 5, hvor scoren er højere, jo flere spørgsmål respondenter har besvaret rigtigt. Scoren 5 gives, hvis mindst 35 spørgsmål er rigtig besvaret.

Færre ufaglærte havde fritidsjob som ung

Udover de kognitive kompetencer, der afspejles i intelligenstagstesten, har også sociale, ikke-kognitive kompetencer betydning for de senere muligheder på arbejdsmarkedet. Evnen til at have og fastholde et fritidsjob som ung kan afspejle denne type evner, da fritidsjob til unge oftest primært kræver ikke-faglige kompetencer. Der er en væsentligt mindre andel af de ufaglærte end af de uddannede, der havde et fritidsjob, da de var unge, jf. figur III.15.

FIGUR III.15 FRITIDSJOB SOM UNG

En større andel af de uddannede end af de ufaglærte havde et fritidsjob som 15-årig.



Anm.: Kun personer med dansk baggrund mellem 30 og 39 år i 2016 indgår i opgørelsen. Personer med en erhvervsindkomst det år, de fyldte 15 år, defineres som personer med et fritidsjob.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Den høje forsørgelsesandel blandt ufaglærte hænger sammen med andet end mangel på uddannelse

Forsørgelses-sandsynlighed hænger sammen med demografi, helbred og sociale karakteristika

De demografiske, sociale og helbredsmæssige karakteristika, der udover uddannelse adskiller ufaglærte og uddannede, hænger sammen med sandsynligheden for at være langvarigt offentligt forsørget. En del af forskellen mellem ufaglærte og uddannedes sandsynlighed for at være langvarigt offentligt forsørget forsvinder således, når der tages højde for andre forskelle end uddannelse i de to gruppers karakteristika. Forholdet mellem sandsynligheden for at være offent-

for at være offentligt forsørget, jf. boks III.2. Oddsene for at være langvarigt offentligt forsørget er knap 14 gange så høje for en 35-årig ufaglært som for en 35-årig med en uddannelse, jf. tabel III.1. Hvis der tages højde for, at ufaglærte i gennemsnit adskiller sig fra personer med en uddannelse i forhold til andre karakteristika end blot uddannelse, reduceres den ufaglærtes odds for at være langvarigt offentligt forsørget, så de blot er knap 9 gange så høje som den uddannedes.

**Sociale og
helbredsmæssige
forskelle kan
skyldes uddannelse**

En del af forskellen mellem ufaglærte og uddannedes forsørgelsesgrad forsvinder altså, når der tages højde for andre karakteristika end selve uddannelsesniveauet. Der er dog en række andre forhold som eksempelvis ikke-kognitive kompetencer, andre typer af sociale problemer og helbredsudfordringer, der ikke er medtaget i beregningen, men som i gennemsnit kan adskille sig for ufaglærte i forhold til for uddannede. Derfor kan forskellen mellem de ufaglærte og de uddannedes forsørgelsesgrad, selv når der kontrolleres for andre karakteristika end uddannelse, ikke nødvendigvis tilskrives effekten af uddannelse. Det er desuden muligt, at nogle af de sociale og helbredsmæssige forskelle på ufaglærte og uddannede netop skyldes forskellen i uddannelse.

BOKS III.2 RELATIVE ODDS

Oddsene for at være offentligt forsørget angiver forholdet mellem sandsynligheden for at være offentligt forsørget og sandsynligheden for ikke at være det:

$$\text{Odds} = \frac{\text{Sandsynlighed for at være offentligt forsørget}}{\text{Sandsynlighed for ikke at være offentligt forsørget}}$$

Er oddsene for at være offentligt forsørget for ufaglærte eksempelvis 0,5 betyder det, at for hver 100 ufaglærte, der ikke er offentligt forsørget, er der 50 ufaglærte, der er offentligt forsørget.

De relative odds, eller *odds ratio* som det også kaldes, er forholdet mellem to gruppers odds for at være offentligt forsørget:

$$\text{Odds ratio} = \frac{\text{Odds for at være offentligt forsørget}_{\text{ufaglærte}}}{\text{Odds for at være offentligt forsørget}_{\text{uddannede}}}$$

En *odds ratio* på 10 for ufaglærte i forhold til uddannende betyder, at en ufaglært har 10 gange så høje odds for at være offentligt forsørget som en person med en uddannelse.

TABEL III.1 BETYDNINGEN AF ØVRIGE KARAKTERISTIKA FOR ARBEJDSMARKEDSTILKNYTNINGEN

Oddsene for at være langvarigt offentligt forsørget er væsentligt højere for ufaglærte end for uddannede. Tilsvarende er ufaglærtes odds for at være beskæftiget lavere end uddannedes. De relative forskelle i gruppernes odds reduceres, når der tages højde for andre karakteristika end uddannelse.

	Ufaglærtes relative odds for at være		
	Langvarigt offentligt forsørget	Offentligt forsørget ^{a)}	Beskæftiget ^{a)}
Uden kontrol for andre karakteristika	13,8	10,1	0,12
Med kontrol for andre karakteristika	8,6	5,9	0,20

a) Beskæftigelse og offentlig forsørgelse er opgjort på baggrund af den væsentligste forsørgelseskilde i året.

Anm.: Se boks III.2 for beskrivelse af beregningen af relative odds. Kun 35-årige i 2016 med dansk baggrund indgår i beregningen. I tabellens nederste række er odds ratio beregnet, når der tages højde for forskelle mellem ufaglærte og uddannede i forhold til køn, om man bor i en yderkommune, civilstatus, antal børn, antal lægekontakter, antal indlæggelsesdage og antal indlæggelser, indlæggelser pga. diabetes, hvorvidt man er straffet indenfor de seneste fem år, forældres uddannelsesniveau, om man har været anbragt som barn, om forældrene blev idømt frihedsstraf, da man var mellem 10 og 16 år, forældrenes forsørgelsesgrad, antal flytninger som barn, samt hvorvidt man havde fritidsjob som 15-årig. Alle odds ratios er statistisk signifikante. Se anmærkning til figur III.6 for definition af langvarig offentlig forsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

ØGET FORSKEL MELLEM UFAGLÆRTE OG UDDANNEDE

Øget forskel på ufaglærte og uddannede

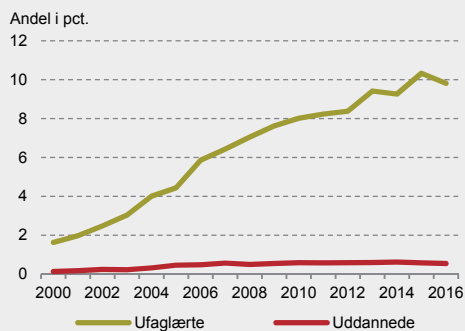
Der er markante forskelle mellem gruppen af ufaglærte og gruppen af uddannede. I det følgende vises, at en del af disse forskelle er øget siden årtusindeskiftet. Den øgede forskel på ufaglærte og uddannede indikerer, at ufaglærte i gennemsnit er blevet en mindre arbejdsmarkedsparat gruppe. Dette kan være årsagen til den stigende andel forsørgede blandt ufaglærte. Udviklingen er undersøgt for 35-årige for at sikre, at den fundne udvikling ikke blot skyldes ændringer i alderssammensætningen af gruppen.

Relativt flere med anbragte børn og frihedsstraf blandt ufaglærte nu end tidligere

I perioden siden årtusindeskiftet er der sket en markant stigning i andelen af 35-årige ufaglærte med anbragte børn, mens der stort set ikke er sket en ændring blandt de uddannede, jf. figur III.16. Der har også været en svagt stigende forskel mellem de to grupper i andelen, der er idømt en frihedsstraf indenfor de seneste fem år, jf. figur III.17.

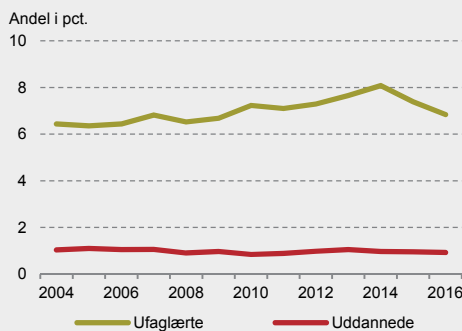
FIGUR III.16 HAR ANBRAGTE BØRN

Forskellen mellem ufaglærte og uddannede i andelen med anbragte børn er steget.



FIGUR III.17 IDØMT FRIHEDSSTRAF DE SENESTE FEM ÅR

Forskellen mellem ufaglærte og uddannede i andelen, der er idømt en frihedsstraf i de seneste fem år, er steget en smule.



Anm.: Kun 35-årige i det givne år med dansk baggrund indgår i opgørelsen. Andelen med anbragte børn er opgjort som personer, der har eller har haft børn, der var anbragt, og er alene beregnet på baggrund af personer med børn.

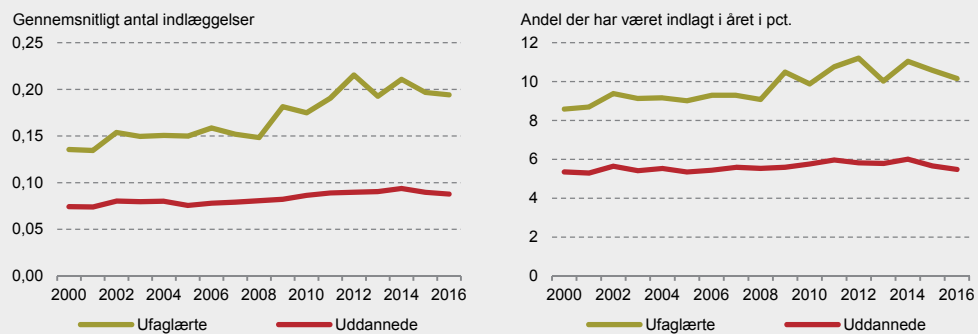
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata

Tegn på øget forskelle i helbred mellem ufaglærte og uddannede

Der er også indikationer på en øget forskel i helbredet mellem ufaglærte og uddannede. Både det gennemsnitlige antal hospitalsindlæggelser og andelen, der har været indlagt i året, er steget mere for ufaglærte, jf. figur III.18. På den anden side har udviklingen i andelen med mange lægekontakter, og andelen indlagt med diabetes ikke udviklet sig væsentligt forskelligt for ufaglærte og uddannede, selvom der blandt ufaglærte i alle år er en væsentligt højere andel med mange lægekontakter og diabetesindlæggelser.

FIGUR III.18 HOSPITALSINDLÆGGELSER

Det gennemsnitlige antal indlæggelser er steget mere blandt ufaglærte end blandt uddannede. Samtidig er andelen af ufaglærte, der har været indlagt i året, steget en smule siden årtusindeskiftet, mens andelen blandt uddannede har været nogenlunde konstant.



Anm.: Kun 35-årige i det givne år med dansk baggrund indgår i opgørelsen. Kun indlæggelser på somatiske sygehusafdelinger indgår.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

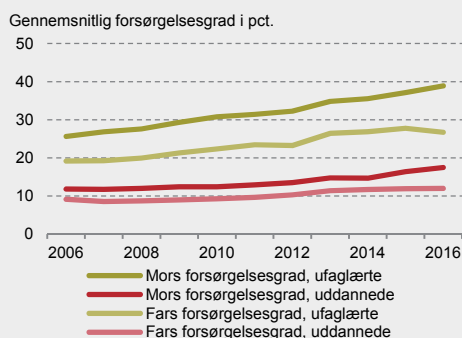
Større andel ufaglærte med straffede forældre

Der er ligeledes sket en forøgelse af forskellen i de forhold, ufaglærte og uddannede er vokset op under. Den gennemsnitlige forsørgelsesgrad for de ufaglærtes forældre, da de ufaglærte var unge, er således højere i dag, end den var for ti år siden, mens den tilsvarende andel blandt uddannede er steget mindre, jf. figur III.19. Andelen af de ufaglærte med straffede forældre er ligeledes steget de seneste ti år, mens andelen blandt de uddannede er stort set uændret, jf. figur III.20. Selvom der er en større andel med ufaglærte forældre blandt de ufaglærte end blandt de uddannede alle år, er denne forskel dog ikke øget de seneste år.¹³

13) Da der er mangler uddannelsesoplysninger om den ældre del af befolkningen, mangler der information om forældrenes uddannelse for en større og større del af analysepopulationen jo længere tilbage i tid man går. Man bør derfor være varsom med at undersøge udviklingen i andelen med ufaglærte forældre.

**FIGUR III.19 FORÆLDRENE
FORSØRGELSE**

Forældrenes forsørgelsesgrad, da hovedpersonen var 14-16 år, er steget mere for ufaglærte end for uddannede. Forsørgelsesgraden er den andel af de tre år, hvor forældrene var offentligt forsørget.

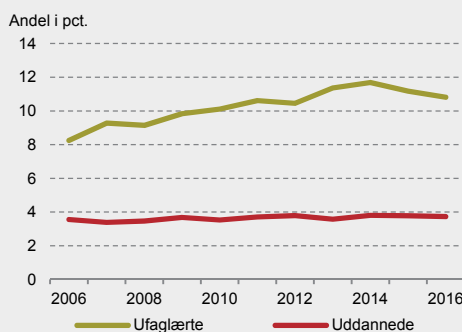


Anm.: Kun 35-årige i det givne år med dansk baggrund indgår i opgørelsen. Forældrenes forsørgelsesgrad er opgjort i perioden, hvor hovedpersonen var mellem 14 og 16 år gammel, og angiver hvor stor en andel af de tre år forælderen var offentligt forsørget.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

FIGUR III.20 DØMTE FORÆLDRE

Andelen af ufaglærte, hvor mindst en forælder blev idømt en frihedsstraf, da den ufaglærte var mellem 10 og 16 år gammel, er steget. Andelen er uændret blandt uddannede.

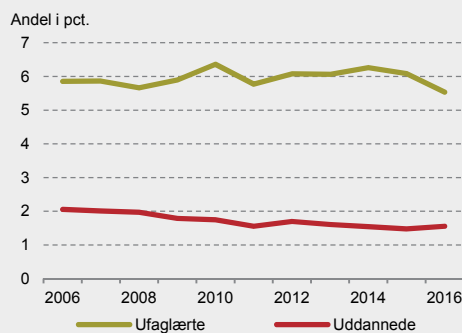


Øget andel ufaglærte var anbragt som barn

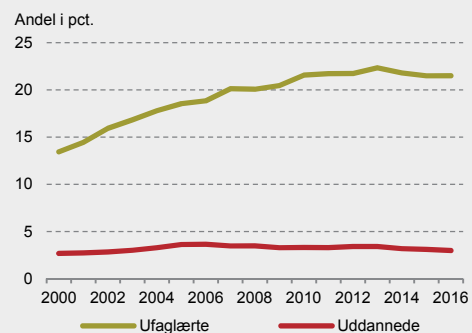
Andelen med mange flytninger i barndommen er faldet blandt de uddannede, men har ikke ændret sig meget for de ufaglærte, så også her er forskellen mellem de to grupper øget, jf. figur III.21. Andelen af ufaglærte, der var anbragt som barn, er steget markant, men er uændret blandt uddannede, jf. figur III.22.

FIGUR III.21 FLYTNINGER

Andelen af uddannede, der er flyttet mindst tre gange, da de var mellem 6 og 16 år, er faldet, men er omtrent uændret for de ufaglærte.

**FIGUR III.22 ANBRAGT SOM BARN**

Der er sket en markant stigning i andelen af ufaglærte, der har været anbragt som barn, mens andelen er stort set uændret blandt de uddannede.



Anm.: Kun 35-årige i det givne år med dansk baggrund indgår i opgørelsen. Antallet af flytninger i barndommen er opgjort, da vedkommende var mellem 6 og 16 år gammel.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ufaglærte adskiller sig mere fra uddannede end tidligere

Samlet set tegner der sig et billede af, at forskellen mellem ufaglærte med dansk baggrund og uddannede med dansk baggrund er øget siden årtusindeskiftet, både i forhold til sociale og helbredsmæssige karakteristika som voksne og forholdene som børn.

BETYDNINGEN AF ÆNDRINGEN I UFAGLÆRTES KARAKTERISTIKA

Ændring i ufaglærtes karakteristika en del af årsagen til øget forsørgelsesandel

I dette underafsnit præsenteres en dekomponering af udviklingen i gruppen af ufaglærte. Dekomponeringen viser, at andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte i dag ville være mindre, hvis gruppen havde haft samme karakteristika som i 2006, jf. figur III.23. Dette indikerer, at sammensætningen af karakteristika i gruppen af ufaglærte i dag er en medvirkende årsag til den stigende andel på langvarig offentlig forsørgelse. Metoden bag dekomponering er nærmere beskrevet i boks III.3.

BOKS III.3 DEKOMPONERING AF UDVIKLINGEN

På baggrund af oplysninger om alle ufaglærtes karakteristika, herunder hvorvidt de er langvarigt offentligt forsørget i et givet år, kan sammenhængen mellem sandsynligheden for at være langvarigt offentligt forsøgt og disse karakteristika estimeres. Sammenhængen estimeres med en logitmodel, hvor den individspecifikke sandsynlighed for at være langvarigt offentligt forsøgt beregnes som:

$$Ssh. for LOF_i = \frac{1}{1 + e^{-x_i\beta}}$$

hvor x_i er karakteristika for ufaglært i , og β er den estimerede sammenhæng mellem disse karakteristika og sandsynligheden for at være langvarigt offentligt forsøgt. Gennemsnittet af de individspecifikke beregnede sandsynligheder svarer til andelen af gruppen, der er langvarigt offentligt forsøgt. Andelen af langvarigt offentligt forsøgte i år t , $Andel LOF_t$, kan således opskrives som:

$$Andel LOF_t = \frac{1}{N_t} \sum_{i=1}^{N_t} \frac{1}{1 + e^{-(x_{i,t}\beta_t)}}$$

hvor $x_{i,t}$ er karakteristika for ufaglært i i år t , β_t er parametre, der beskriver den estimerede sammenhæng mellem disse karakteristika og forsørgelsessandsynligheden i år t , og N_t er antallet af ufaglærte i år t . Da andelen af langvarigt offentligt forsøgte i en gruppe således alene bestemmes ud fra gruppens karakteristika og de estimerede parametre, er det muligt at beregne den hypotetiske andel langvarigt offentligt forsøgte, der ville have været, hvis gruppens karakteristika havde været som i et givet år, eksempelvis år 2006, men sammenhængen mellem karakteristika og forsørgelsessandsynligheden er, som de faktisk er i året:

$$Andel LOF_{sammensætning som i 2006} = \frac{1}{N_{2006}} \sum_{i=1}^{N_{2006}} \frac{1}{1 + e^{-(x_{i,2006}\beta_t)}}$$

Der er estimeret en helt tilsvarende model for beskæftigelsesandelen. Baseret på denne model kan den hypotetiske beskæftigelsesandel beregnes, hvor sammenhængen mellem karakteristika og beskæftigelsessandsynlighed er den samme som i eksempelvis 2006, og gruppens karakteristika er, som de faktisk er i året:

$$Beskæftigelsesandel_{betydning af karakteristika som i 2006} = \frac{1}{N_t} \sum_{i=1}^{N_t} \frac{1}{1 + e^{-(x_{i,t}\beta_{2006})}}$$

De karakteristika, der indgår i beregningen, er: Køn, mor ufaglært, far ufaglært, mors forsørgelsesgrad da den ufaglærte var 14-16 år, fars forsørgelsesgrad da den ufaglærte var 14-16 år, mors væsentligste indkomstkilde da hovedpersonen var 16 år (ledig, førtidspensionist, studerende, be-

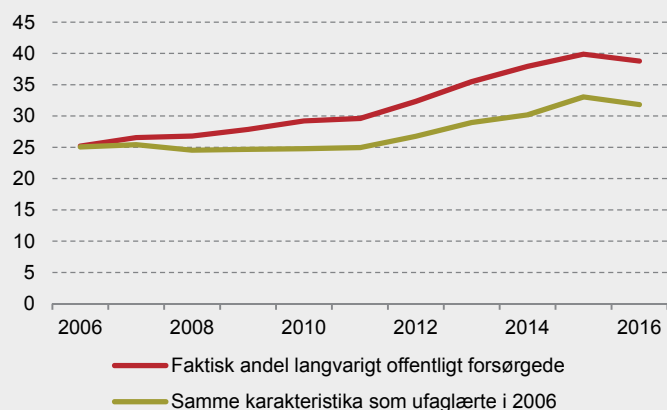
BOKS III.3 DEKOMPONERING AF UDVIKLINGEN, FORTSAT

skæftiget eller offentligt forsørget), fars væsentligste indkomstkilde da hovedpersonen var 16 år (ledig, førtidspensionist, beskæftiget eller offentligt forsørget), mors erhvervsindkomst som 45-årig, fars erhvervsindkomst som 45-årig, mor idømt frihedsstraf da den ufaglærte var 10-16 år, far idømt frihedsstraf da den ufaglærte var 10-16 år, boede sammen med begge forældre som 6-årig (ja/nej), anbragt som barn, ukendt far, antal flytninger som 6-16 årig, idømt frihedsstraf før fyldt 16 år, har ikke afsluttet 9. klasse som 20 årig, indkomst som 15-årig, civilstatus, antal lægekontakter, antal børn, børn man ikke bor sammen med, anbragte børn, bor i en yderkommune, antal indlæggelsesdage, antal indlæggelser, indlæggelser pga. diabetes samt hvorvidt man er straffet indenfor de seneste fem år.

FIGUR III.23 DEKOMPONERET UDVIKLING I ANDEL LANGVARIGT OFFENTLIGT FORSØRGEDE

Ændrede karakteristika i gruppen af ufaglærte har formentlig medvirket til øget andel langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte.

Andel af ufaglærte med dansk baggrund i pct.



Anm.: Kun 35-årige ufaglærte med dansk baggrund indgår i beregningen. Se anmærkning til figur III.6 for definition af langvarig offentlig forsørgelse og boks III.3 for metoden bag beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

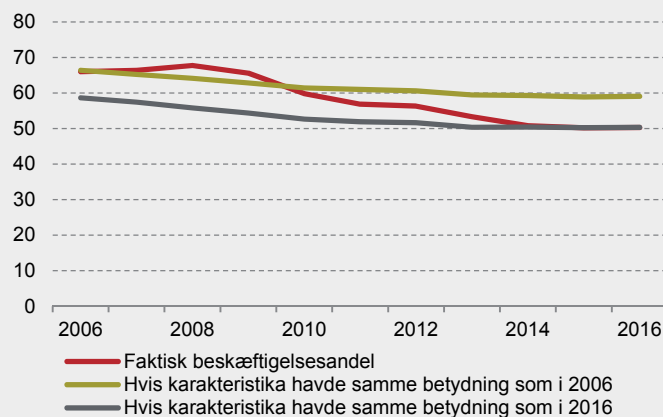
**Ufaglærtes
karakteristika
indebærer mindre
beskæftigelses-
sandsynlighed
end tidligere**

Selv hvis sammensætningen af gruppen af ufaglærte ikke havde ændret sig, ville der dog stadig have været en stigende andel langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte i perioden 2006-16. Det kan skyldes, at nogle af de karakteristika, der i særlig grad kendetegner ufaglærte, i højere grad end tidligere er forbundet med lav beskæftigelsesandsynlighed. En dekomponering svarende til den ovenfor viser således, at hvis karakteristika som eksempelvis forældrenes forsørgelsesgrad eller anbringelse som barn havde samme betydning for beskæftigelsesandsynligheden i 2016 som i 2006, ville beskæftigelsen blandt ufaglærte være faldet med 7 pct.point, jf. figur III.24. I virkeligheden er beskæftigelsen i gruppen faldet med over det dobbelte. Tilsvarende ville beskæftigelsen i 2006 have været 6 pct.point lavere, end det faktisk var tilfældet, hvis ufaglærtes karakteristika havde samme indflydelse på deres beskæftigelsesandsynlighed som i 2016.

**FIGUR III.24 DEKOMPONERET UDVIKLING I
BESKÆFTIGELSEN**

Beskæftigelsen blandt 35-årige ufaglærte ville have været godt 10 pct.point højere i 2016, hvis karakteristika som ung havde samme indflydelse på beskæftigelsesandsynligheden som i 2006.

Andel af ufaglærte med dansk baggrund i pct.



Anm.: Se anmærkningen til figur III.23.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tegn på færre beskæftigelsesmuligheder for personer med ufaglærtes karakteristika

Dekomponeringen indikerer, at arbejdsmarkedet i 2016 i mindre grad end tidligere har beskæftigelsesmuligheder for personer med karakteristika, der kendetegner ufaglærte. Den fundne udvikling kan dog også skyldes, at ufaglærte har ændret sig på karakteristika, der har betydning for beskæftigelsessandsynligheden, men som ikke er med i beregningen, og som er ukorrelerede med de inkluderede karakteristika.

Samme billede hvis kun eksogene karakteristika inddrages

I beregningen er der ikke taget højde for, at nogle af de ufaglærtes karakteristika kan skyldes den højere andel i gruppen, der er offentligt forsørget. Eksempelvis kan de ufaglærte i gennemsnit have fået dårligere helbred siden årtusindeskiftet, fordi en større andel er udenfor det ordinære arbejdsmarked. Billedet er dog det samme, hvis kun karakteristika som barn, der ikke kan være påvirket af den aktuelle arbejdsmarkedstilknytning, inddrages.

SAMMENFATNING

Mindre arbejdsmarkedsparate ufaglærte en del af årsagen til den stigende andel forsørgede blandt ufaglærte

Der er markant forskel på gruppen af ufaglærte og gruppen af uddannede i forhold til både demografiske, sociale og helbredsmæssige karakteristika. Det er muligt, at de ufaglærte i gennemsnit har flere sociale udfordringer og et dårligere helbred end uddannede, netop fordi en større andel af de ufaglærte står udenfor arbejdsmarkedet. Der er dog også stor forskel i de forhold, de to uddannelsesgrupper i gennemsnit er vokset op under. Forskellen mellem den gennemsnitlige ufaglærte og den gennemsnitlige uddannede er øget siden årtusindeskiftet, og de ufaglærte er i dag samlet set en mindre arbejdsmarkedsparat gruppe end tidligere. Der er endvidere indikationer på, at det faktum, at ufaglærte i gennemsnit adskiller sig mere fra uddannede i dag end tidligere, er en del af årsagen til den stigende andel langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund. Samtidig er der også tegn på, at beskæftigelsesmulighederne for personer med de karakteristika, der kendetegner ufaglærte, er blevet dårligere siden årtusindeskiftet.

III.4

UDDANNELSE TIL UFAGLÆRTE

Ufaglærte har lav beskæftigelsesandel

Ufaglærtes beskæftigelsesfrekvens er markant lavere end beskæftigelsesfrekvensen for personer med en erhvervsfaglig eller videregående uddannelse. Blandt 30-49-årige med dansk baggrund var beskæftigelsesfrekvensen i 2016 eksempelvis 28 pct.point lavere

blandt ufaglærte end blandt personer med en erhvervsfaglig uddannelse, jf. figur III.2 i afsnit III.2.

I hvilken grad vil mere uddannelse hjælpe?

Det er et vigtigt spørgsmål, i hvilken grad man vil kunne øge beskæftigelsen for personer, der ikke får en uddannelse udover grundskolen, hvis disse personer får en erhvervskompetencegivende uddannelse. Kan ufaglærte opnå samme beskæftigelsesgrad, som personer med en erhvervsfaglig uddannelse har, hvis de tager en erhvervsfaglig uddannelse, eller har de karakteristika, som gør, at de selv med en fuldført erhvervsfaglig uddannelse vil have en lavere beskæftigelsesgrad? Jo mere beskæftigelsesfrekvensen kan øges blandt de ufaglærte, ved at de får en erhvervskompetencegivende uddannelse, jo mere vil der samfundsøkonomisk set være vundet ved at iværksætte initiativer, der øger andelen, som får en uddannelse.

Tidligere undersøgelse finder stor beskæftigelseseffekt

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2017) finder, at 25-40-årige ufaglærtes beskæftigelsesfrekvens kan øges med ca. 30 pct.point, hvis de får en erhvervsfaglig uddannelse. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2015) har tidligere fundet, at ufaglærte kan opnå mere end 9 års ekstra beskæftigelse i løbet af et livsforløb, hvis de får en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Andre finder et langt mindre gennemslag på erhvervsdeltagelsen

Søgaard (2011) undersøger, hvor stor en del af forskellen mellem forskellige uddannelsesgruppers erhvervsfrekvens, der vil blive fjernet, hvis dem med det laveste uddannelsesniveau får en højere uddannelse. Han skønner, at gennemslaget af en generel forøgelse af uddannelsesniveaue udgør mellem $\frac{1}{4}$ og $\frac{1}{2}$ af den proportionale effekt, der fremkommer, hvis øget uddannelse slog fuldt igennem på erhvervsdeltagelsen med den observerede tværsnitssammenhæng. Bækgaard og Helsø (2018) kommer frem til lignende, men mere detaljerede resultater, idet de beregner køns- og uddannelsesspecifikke gennemslag på erhvervsdeltagelsen af øget uddannelse. De finder således, at erhvervsdeltagelsen set over livet for ufaglærte mænd og kvinder øges med henholdsvis 8 og 18 pct.point, hvis de får en erhvervsuddannelse. Det svarer til et gennemslag af, at ufaglærte får en erhvervsuddannelse på ca. $\frac{1}{4}$ for mænd og ca. $\frac{1}{2}$ for kvinder.

Gennemslaget på erhvervsdeltagelsen er aftagende over tid

Både Søgaard (2011) og Bækgaard og Helsø (2018) kommer frem til, at gennemslaget har været aftagende i takt med, at en stigende andel af fødselsårgangene får en erhvervskompetencegivende uddannelse. På den baggrund kan det forventes, at effekten af at øge uddannelsesniveaue yderligere vil være aftagende fremadrettet.

Ny analyse har fokus på effekten for ufaglærte med stor sandsynlighed for at gennemføre

En af udfordringerne ved at estimere effekten af uddannelse er, at det formentlig ikke er realistisk, at alle ufaglærte kan gennemføre en erhvervsfaglig uddannelse. Tiltag, der øger ufaglærtes tilskyndelse til og/eller mulighed for at tage en uddannelse, vil sandsynligvis primært påvirke uddannelsestilbøjeligheden hos dem, der i udgangspunktet har den største sandsynlighed for at gennemføre en uddannelse. Det er derfor mere relevant at fokusere på beskæftigelseseffekten for denne gruppe, end at betragte den gennemsnitlige effekt for alle ufaglærte. I dette afsnit præsenteres resultaterne af en analyse, der undersøger, hvor meget beskæftigelsen kan løftes via en erhvervsuddannelse for ufaglærte med meget stor beregnet sandsynlighed for at gennemføre uddannelsen.

Analysen ift. eksisterende analyser

Ud over at fokusere på effekten for ufaglærte med den største sandsynlighed for at gennemføre uddannelsen adskiller analysen sig også fra tidligere analyser ved i højere grad at tage højde for de socioøkonomiske og evnemæssige forskelle mellem ufaglærte og faglærte.

Erhvervsuddannelse kan forventes at øge beskæftigelses-sandsynligheden med 9 pct.point

Analysen viser, at en erhvervsuddannelse kan forventes at øge beskæftigelses-sandsynligheden med 9 pct.point for ufaglærte med stor forventet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Det kan dog være et overkantsskøn, idet der kan være faktorer, som påvirker både beskæftigelses-sandsynligheden og uddannelses-tilbøjeligheden, som analysen ikke tager højde for. Analysen viser desuden, at ufaglærte med lav beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse har relativt lav forventet beskæftigelse, uanset om de får en uddannelse eller ej.

HVORFOR HAR FAGLÆRTE HØJERE BESKÆFTIGELSE END UFAGLÆRTE?

Flere mulige årsager til sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse

Der er en klar sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse, hvor personer med en uddannelse har en højere beskæftigelse og lavere forsørgelsesgrad end personer uden en uddannelse, jf. figur III.2 i afsnit III.2. Litteraturen på området fremhæver to typer forklaringer. Den ene forklaring fokuserer på, at personer gennem uddannelsen får kvalifikationer, der er efterspurgt på arbejdsmarkedet, og at de derigennem opnår højere beskæftigelse. Den anden forklaring går på, at personer, der vælger at tage en uddannelse, vil have en høj beskæftigelse, uanset om de har en uddannelse eller ej, fordi de besidder personlige karakteristika, der gør dem særligt attraktive på arbejdsmarkedet. Ifølge denne forklaring kan uddannelse være et signal til arbejdsgiveren om, at de pågældende tilhører en gruppe af personer med evner, der gør dem attraktive som arbejdskraft.

Nødvendigt at tage højde for, at uddannelsesstatus ikke er tilfældig

Selv hvis kompetenceerhvervelsen via uddannelse er den primære årsag til den fundne empiriske sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse, er det muligt, at personer med en uddannelse også i udgangspunktet har karakteristika, der øger deres beskæftigelsesmuligheder. For at beregne den forventede beskæftigelseseffekt af, at en ufaglært får en uddannelse, er det derfor nødvendigt at tage højde for, at det ikke er tilfældigt, hvem der vælger at tage en uddannelse. En simpel sammenligning af beskæftigelsen for ufaglærte og faglærte er derfor ikke et brugbart mål for den forventede beskæftigelseseffekt ved, at en ufaglært gennemfører en erhvervsfaglig uddannelse.

Demografi, socioøkonomiske forhold samt evner har indflydelse ...

For bedst muligt at vurdere hvad beskæftigelsen for en given ufaglært ville være, hvis vedkommende havde en uddannelse, inddrager analysen i dette afsnit derfor en række baggrundsoplysninger, der på forskellig vis påvirker den enkeltes uddannelsestilbøjelighed og beskæftigelsessandsynlighed. Demografiske karakteristika som køn og bopælskommune kan påvirke uddannelsestilbøjeligheden, blandt andet fordi ledighed i bopælskommunen som ung kan påvirke den enkeltes opfattelse af gevinsten ved at tage en uddannelse. De socioøkonomiske vilkår som barn kan ligeledes påvirke den enkeltes uddannelsestilbøjelighed, blandt andet fordi det kan påvirke den enkeltes forventning til den fremtidige beskæftigelse og dermed den forventede gevinst af uddannelse. Forældrenes uddannelsesniveau og beskæftigelseshistorik samt stabile opvækstvilkår kan påvirke barnets udvikling og præferencer og dermed beskæftigelsen som voksen. Endelig formodes den enkeltes medfødte evner at have indflydelse på uddannelsestilbøjeligheden og beskæftigelsessandsynligheden både som ufaglært og uddannet.¹⁴

... og analysen søger at tage højde herfor

Analysen inddrager demografiske, socioøkonomiske og evnemæssige karakteristika målt ved hjælp af en række forskellige oplysninger om den enkelte, jf. boks III.4. Ved at tage højde for så mange baggrundskarakteristika som muligt bliver det mere sandsynligt, at den estimerede effekt af uddannelse afspejler den forventede be-

14) Intelligens, indsats, helbred og sociale kompetencer er sandsynligvis (medfødte) evner, der påvirker både sandsynligheden for at tage en uddannelse og beskæftigelsessandsynligheden. Som mål for intelligens og indsats anvendes oplysninger om folkeskolekarakterer og intelligensscore ved militæres sessioner. Folkeskolekarakterer er sandsynligvis både et udtryk for intelligens og indsats, mens intelligensscoren alene afspejler intelligens. Ved samtidig at kontrollere for folkeskolekarakterer og intelligensscore, bliver karaktererne primært et udtryk for indsats, idet effekten af intelligens fanges via intelligensscoren. Derudover kontrolleres for, om man har haft et fritidsjob som ung, da det kan afspejle ikke-faglige kompetencer, der er relevant for mulighederne på arbejdsmarkedet. Som mål for omfanget af fritidsarbejde anvendes indkomsten som 15- og 16-årig.

skæftigelseseffekt ved, at en ufaglært tager en uddannelse frem for blot at afspejle grundlæggende forskelle mellem ufaglærte og personer, der har taget en uddannelse. Det kan dog ikke afvises, at der er karakteristika, der påvirker både beskæftigelsessandsynligheden og uddannelsestilbøjeligheden, men som ikke indgår i analysen. Hvis sådanne eventuelle udeladte karakteristika kan forklare en del af beskæftigelsesforskellen mellem ufaglærte og faglærte, og de ikke er korreleret med de karakteristika, der er inddraget i analysen, vil de beskæftigelseseffekter, der findes i analysen, formentlig være overkantsskøn.

BOKS III.4 BAGGRUNDSKARAKTERISTIKA

I analysen tages højde for en lang række baggrundskarakteristika, der kan påvirke den enkeltes beskæftigelsessandsynlighed og uddannelsestilbøjelighed. Baggrundskarakteristika kan opdeles i tre grupper:

Demografiske

Køn, bor i en by- eller yderkommune eller ingen af delene som 16-årig, ledighed for faglærte i bopælskommunen som 16-årig samt ledighed for ufaglærte i bopælskommunen som 16-årig.

Socioøkonomiske vilkår som barn

Ufaglært mor, ufaglært far, mors forsørgelsesgrad da hovedpersonen var 0-16 år, fars forsørgelsesgrad da hovedpersonen var 0-16 år, mors erhvervsindkomst som 45-årig, fars erhvervsindkomst som 45-årig, mors væsentligste indkomstkilde da hovedpersonen var 16 år (ledig, førtidspensionist, studerende, beskæftiget eller offentligt forsørget), fars væsentligste indkomstkilde da hovedpersonen var 16 år (ledig, førtidspensionist, beskæftiget eller offentligt forsørget), mor idømt frihedsstraf da hovedpersonen var mellem 0 og 16 år, far idømt frihedsstraf da hovedpersonen var mellem 0 og 16 år, boede sammen med begge forældre som 6-årig, anbragt som barn, antal børn i bopælsfamilien som 16-årig, eneforsørger i bopælsfamilien som 16-årig, ukendt far samt antal flytninger som 0-16 år.

Evner

Karakter ved folkeskolens afgangseksamen i mundtlig dansk, skriftlig dansk, mundtlig matematik og skriftlig matematik, ikke afsluttet 9. klasse da 17 år, ikke afsluttet 9. klasse da 20 år, intelligensscore ved session, score på "øvrige helbredsmæssige forhold" ved session, samlet helbredsscore ved session, erklæret uegnet uden fremmøde til session, har ikke været til session, erhvervsindkomst som 15-årig, erhvervsindkomst som 16-årig, antal hospitalsindlæggelser som barn samt idømt frihedsstraf inden man blev 16 år.

METODEN

Effekten af uddannelse beregnes ved hjælp af forventede sandsynligheder

Analysen har til formål at give et bud på, hvad beskæftigelsen ville have været for en ufaglært, hvis vedkommende havde gennemført en faglært uddannelse. For at afgøre dette anvendes oplysninger om faglærte, der har samme karakteristika som den ufaglærte. Beskæftigelseseffekten af en erhvervsuddannelse beregnes for hver enkelt person som forskellen mellem beskæftigelsessandsynligheden, hvis vedkommende var faglært, og beskæftigelsessandsynligheden, hvis vedkommende var ufaglært, jf. boks III.5.

Fokus på den marginale effekt

Hvor meget en erhvervsuddannelse kan forventes at øge beskæftigelsen for en given person afhænger af vedkommendes karakteristika. Der er derfor forskel på den gennemsnitlige beskæftigelseseffekt af uddannelse for alle ufaglærte og den effekt, uddannelse vil have for ufaglærte, der har stor sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Analysen har fokus på beskæftigelseseffekten for ufaglærte, der har den højeste forventede sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Disse ufaglærte ligger på grænsen til at være faglærte, og beskæftigelseseffekten af uddannelse for gruppen kan betragtes som den marginale effekt af uddannelse.

Analysen tager udgangspunkt i 29-årige med dansk baggrund

I analysen undersøges beskæftigelseseffekten af erhvervsuddannelse for personer med dansk baggrund, der var 29 år i 2016, jf. boks III.6. Denne aldersgruppe er valgt, da de fleste har afsluttet en eventuel uddannelse inden de fylder 30 år. Derudover er andelen af ufaglærte lavere blandt de yngre aldersgrupper, og effekten af uddannelse for ufaglærte kan tænkes at afhænge af, hvor mange ufaglærte der er. Da der formentlig er størst sandsynlighed for at øge uddannelsesniveaueet blandt de unge, er det derfor mest retvisende at undersøge effekten blandt en relativt ung aldersgruppe, som fx de 29-årige. Endelig er de 29-årige i 2016 den ældste aldersgruppe, hvor der både er oplysninger om folkeskolekarakterer og om intelligensscore ved mændenes session. Begge typer oplysninger bidrager til bedst muligt at tage højde for evneforskelle mellem ufaglærte og uddannede.

BOKS III.5 METODEN BAG ANALYSEN

Ideen bag analysen er at sammenholde ufaglærtes sandsynlighed for at være beskæftiget, hvis de hypotetisk havde en erhvervsuddannelse, med beskæftigelsessandsynligheden, når de ikke har en uddannelse. Da ufaglærtes beskæftigelsessandsynlighed som faglært ikke kendes, beregnes den på baggrund af beskæftigelsessandsynligheden for faglærte med samme karakteristika. På baggrund af oplysninger om alle personer med en erhvervsfaglig uddannelse undersøges derfor sammenhængen mellem baggrundskarakteristika beskrevet i boks III.4 og beskæftigelsessandsynligheden for faglærte. Tilsvarende undersøges sammenhængen mellem baggrundskarakteristika og beskæftigelse for alle ufaglærte. Sammenhængene estimeres med en probit. For hver enkelt person beregnes den individspecifikke beskæftigelsessandsynlighed som henholdsvis faglært og ufaglært ved hjælp af estimatorne fra de to modeller og den enkelte persons karakteristika:

P_1 : Beskæftigelsessandsynlighed som faglært

P_2 : Beskæftigelsessandsynlighed som ufaglært

Den individspecifikke beskæftigelseseffekt af at have en erhvervsuddannelse, BE , beregnes ved hjælp af de prædikterede individspecifikke sandsynligheder som:

$$BE = P_1 - P_2$$

På baggrund af de individspecifikke beskæftigelseseffekter er det muligt at beregne en gennemsnitlig beskæftigelseseffekt for udvalgte undergrupper, som eksempelvis ufaglærte, der kan betragtes som værende på marginalen til at tage en uddannelse. For at beregne den forventede effekt af tiltag, der øger ufaglærtes tilskyndelse til at tage en erhvervsuddannelse, estimeres yderligere en sandsynlighed:

P_0 : Sandsynligheden for at fuldføre en erhvervsuddannelse, hvis den er påbegyndt

Ufaglærte, der har meget stor beregnet sandsynlighed for at fuldføre en erhvervsuddannelse, kan betragtes som personer, der ligger på marginalen for at tage en uddannelse. På baggrund af de individspecifikke beskæftigelseseffekter og de beregnede sandsynligheder for at fuldføre en erhvervsuddannelse bestemmes et polynomium, der for ufaglærte beskriver sammenhængen mellem de to. Det anvendte polynomium for sammenhængen er følgende:

$$BE = 0,4400 - 0,62P_0 + 1,11P_0^2 - 0,84P_0^3$$

Ud fra denne funktion kan den forventede beskæftigelseseffekt af erhvervsuddannelse for ufaglærte på marginalen evalueres i $P_0 = 1$, som er ufaglærte med 100 pct. sandsynlighed for at fuldføre en uddannelse.

BOKS III.6 ANALYSEPOPULATION OG DEFINITIONER

I analysen undersøges beskæftigelseeffekten af uddannelse for personer med dansk baggrund, der var 29 år i 2016. Kun ufaglærte og personer med en erhvervsfaglig uddannelse indgår i analysen. Beskæftigelsen opgøres i 2016, og uddannelsesstatus opgøres pr. 1. oktober 2015. Personer, der er i gang med en uddannelse i perioden 1. oktober 2015-31. december 2016, indgår ikke i analysen. Personer, der på et tidspunkt har påbegyndt en gymnasial uddannelse, indgår heller ikke i analysen.

En person defineres som beskæftiget, hvis vedkommende har sin væsentligste indkomst i 2016 som lønmodtager eller selvstændig. Med denne definition er 53 pct. af de ufaglærte beskæftigede, mens der er 89 pct. beskæftigede blandt de faglærte i analysepopulationen.

De erhvervsfaglige uddannelser er opdelt i et grundforløb og et hovedforløb. I analysen defineres et påbegyndt grund- eller hovedforløb som en påbegyndt uddannelse, mens kun fuldførelsen af hovedforløbet defineres som en fuldført uddannelse. Se evt. Kjeldsen (2018) for mere detaljeret beskrivelse af analysepopulation og begrebsdefinitioner.

BESKÆFTIGELSEEFFEKTEN AF ERHVERVSUDDANNELSE

Erhvervsuddannelse øger beskæftigelsen med 14 pct.point for personer med størst uddannelses-sandsynlighed

En erhvervsuddannelse kan forventes at øge beskæftigelsen med 14 pct.point for ufaglærte med over 90 pct. beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse, hvis de starter på en, jf. tabel III.2. Dette skal ses i forhold til, at gruppen har en forudsagt beskæftigelse som ufaglærte på 82 pct., hvilket svarer til en stigning i en stigning i beskæftigelsen for gruppen på $14/82=17$ pct.¹⁵

15) Beskæftigelseeffekten er den samme for faglærte og ufaglærte, der har samme høje beregnede sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Dette understøtter hypotesen om, at uddannelse er den primære forskel mellem faglærte og ufaglærte med stor uddannelsessandsynlighed.

TABEL III.2 BESKÆFTIGELSESEFFEKT AF EN ERHVERVSUDDANNELSE

En erhvervsuddannelse kan forventes at øge beskæftigelsessandsynligheden med 14 pct.point for ufaglærte med over 90 pct. beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse, hvis de starter på en.

	Beregnet på baggrund af	Beregnet beskæftigel- sessandsynlighed som ufaglært	Beskæftigelseseffekt af erhvervsuddannelse
	Personer	Pct.	Pct.point
Ufaglærte med $P_0 > 90$	100	82	14
Alle ufaglærte	5.400	53	29

Anm.: Både beskæftigelsessandsynligheden som ufaglært og beskæftigelseseffekten af erhvervsuddannelse er gennemsnittet af de estimerede for gruppen. Effekterne er beregnet for 29-årige i 2016.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata

Større effekt for ufaglærte med lav uddannelses- sandsynlighed ...

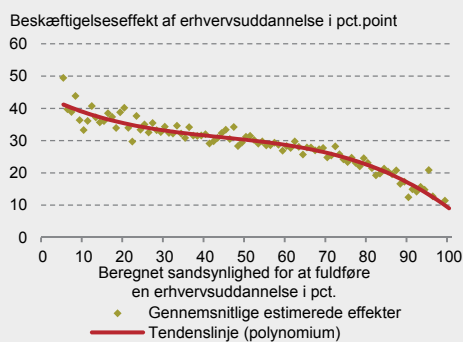
Den gennemsnitlige beskæftigelseseffekt af erhvervsuddannelse for hele gruppen af ufaglærte er 29 pct.point. Dette er væsentligt højere end beskæftigelseseffekten for ufaglærte med høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Det skyldes, at der er en klar tendens til, at ufaglærte med en høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse har en lavere beskæftigelseseffekt af uddannelse, end ufaglærte med en lavere sandsynlighed for at gennemføre har, jf. figur III.25.

... men de har relativt lav beskæftigelse selv med en uddannelse

Det er samtidig en klar tendens, at ufaglærte, der har en høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse, også har en højere beskæftigelsessandsynlighed end ufaglærte med en lav beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse, jf. figur III.26. Samlet set er ufaglærte, der har en høj sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse altså personer, der ville have en relativ høj beskæftigelsessandsynlighed for denne gruppe. Omvendt har ufaglærte med en lav sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse generelt lav beskæftigelse uanset, om de har en uddannelse eller ej. En erhvervsuddannelse for denne gruppe vil måske nok have stor effekt, men den vil grundlæggende blot løfte beskæftigelsessandsynligheden fra at være meget lav som ufaglært til at være lav som faglært.

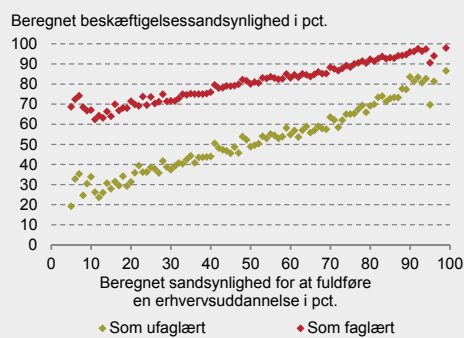
FIGUR III.25 BESKÆFTIGELSESEFFEKT

Ufaglærte med en høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse har en lavere beskæftigelseseffekt af uddannelsen, end personer med en lav beregnet sandsynlighed for at gennemføre.

**FIGUR III.26 BESKÆFTIGELSESSANDSYNLIGHED**

Uanset om de får en uddannelse eller ej, er den beregnede beskæftigelsessandsynlighed højere for de ufaglærte, der har en høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre på en erhvervsuddannelse.

Forskellen mellem den røde og den grønne kurve svarer til effekten afbilledet i figur III.25.



Anm.: Den gennemsnitlige estimerede beskæftigelseseffekt for ufaglærte med en beregnet sandsynlighed for at fuldføre en erhvervsuddannelse på x pct. i figur III.25 er beregnet på baggrund af ufaglærte med en beregnet sandsynlighed for at fuldføre en erhvervsuddannelse, P_0 , der opfylder $x \leq P_0 < x + 1$. Det varierer, hvor mange ufaglærte gennemsnittet er beregnet på baggrund af, men hvert punkt repræsenterer mellem 4 og 106 ufaglærte. De gennemsnitlige beregnede beskæftigelsessandsynligheder i figur III.26 er beregnet på tilsvarende vis. Tendenslinjen i figur III.25 er et tredjegradspolynomium beregnet på baggrund af de individspecifikke estimerede beskæftigelseseffekter og gennemførelses-sandsynligheder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Effekten for ufaglærte med 100 pct. sandsynlighed for at gennemføre er 9 pct.point.

Den estimerede beskæftigelseseffekt for ufaglærte, der har høj beregnet sandsynlighed for at fuldføre en erhvervsuddannelse, er mest relevant i forhold til at vurdere effekten af tiltag, der øger ufaglærtes tilskyndelse til at gennemføre en erhvervsuddannelse. Ved hjælp af den fundne empiriske sammenhæng mellem den estimerede beskæftigelseseffekt og den beregnede sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse for alle ufaglærte, anslås den forventede beskæftigelseseffekt for ufaglærte med 100 pct. sandsynlig-

hed for at gennemføre en erhvervsuddannelse, hvis de starter, at være 9 pct.point.¹⁶

FORVENTET BESKÆFTIGELSESEFFEKT AF TILTAG, DER ØGER UFAGLÆRTES TILSKYNDELSE TIL UDDANNELSE

Tre ud af fire ufaglærte har forsøgt at tage en uddannelse

Andelen af ufaglærte, der på et tidspunkt har påbegyndt en ungdomsuddannelse, har været stigende de senere år, jf. figur III.27. I 2016 havde 78 pct. af de 29-årige ufaglærte med dansk baggrund på et eller andet tidspunkt påbegyndt en ungdomsuddannelse, og 73 pct. havde på et tidspunkt påbegyndt en erhvervsuddannelse. De fleste ufaglærte har således været indskrevet på en ungdomsuddannelse.

Halvdelen af alle, der starter på en erhvervsuddannelse, forventes ikke at gennemføre

En analyse fra Undervisningsministeriet viser, at kun omkring halvdelen af alle, der påbegyndte en erhvervsuddannelse i 2017, forventes at fuldføre uddannelsen, jf. Undervisningsministeriet (2018). Hvis man ønsker at reducere antallet af ufaglærte, lader det således til at være oplagt at fokusere på at øge andelen, der gennemfører en erhvervsuddannelse.

Sandsynligvis svært at uddanne ufaglærte længst fra uddannelsessystemet

Det vil sandsynligvis kræve en massiv indsats at få ufaglærte langt fra uddannelsessystemet igennem en uddannelse. Eksempelvis viste analysen i afsnit III.3, at ufaglærte i gennemsnit har et dårligere helbred og flere sociale udfordringer end personer med en uddannelse. Derudover er der formentlig større usikkerhed forbundet med den estimerede beskæftigelseseffekt af uddannelse for ufaglærte langt fra uddannelsessystemet, der har færre fællestræk med faglærte.

Effekten for ufaglærte med stor uddannelses-sandsynlighed er mest relevant

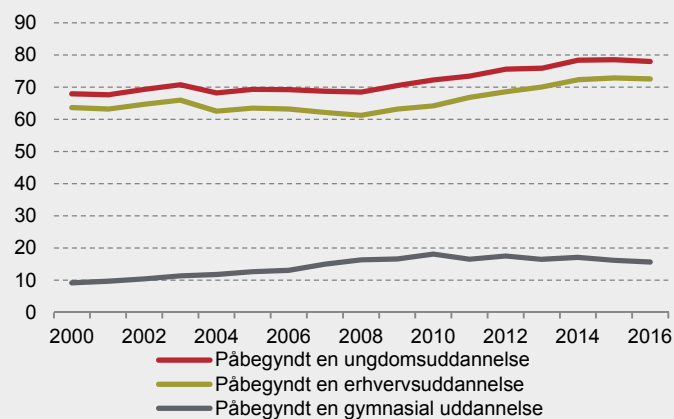
Den estimerede beskæftigelseseffekt for ufaglærte med høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse er mest relevant i forhold til at vurdere effekten af tiltag, der øger ufaglærtes tilskyndelse til og/eller mulighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Den præcise størrelse af den estimerede beskæftigelseseffekt skal dog tages med et vist forbehold og vurderes at være et overkantsskøn, da det ikke kan udelukkes, at der er forskelle mellem faglærte og ufaglærte, der ikke er taget højde for i analysen.

16) I figur III.25 kan dette ses som punktet længst til højre på den røde kurve.

**FIGUR III.27 PÅBEGYNDTE UDDANNELSER
BLANDT UFAGLÆRTE**

Andelen af 29-årige ufaglærte, der på et tidspunkt har påbegyndt en ungdomsuddannelse, har været stigende de senere år. Ufaglærte påbegynder oftere en erhvervsuddannelse end en gymnasial uddannelse.

Andel af ufaglærte i pct.



Anm.: Kun 29-årige med dansk baggrund indgår i opgørelsen. Uddannelsesstatus er opgjort 1. oktober i året, og ufaglærte, der har været indskrevet på et studie på et tidspunkt i løbet af det forudgående år, er ikke med i opgørelsen. Andelen, der har påbegyndt en ungdomsuddannelse, er lavere end summen af andelen, der har påbegyndt en erhvervsuddannelse, og andelen, der har påbegyndt en gymnasial uddannelse, fordi nogle ufaglærte har påbegyndt både en erhvervsfaglig og en gymnasial uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

III.5

SAMMENFATNING

Stigende andel af de ufaglærte med dansk baggrund er langvarigt offentligt forsørgede

Andelen af borgerne i den erhvervsaktive alder, som er langvarigt offentligt forsørgede, har det seneste par årtier været faldende blandt de fleste befolkningsgrupper, jf. De Økonomiske Råds Formandskab (2017b). For ufaglærte med dansk baggrund er andelen, som er langvarigt offentligt forsørgede, derimod vokset i betydeligt omfang. I dette kapitel belyses det, hvorfor der er sket denne stigning, og i forlængelse heraf undersøges det, i hvilken grad de ufaglærtes be-

skæftigelse kan forventes øget, hvis de gennemfører en erhvervsuddannelse.

Ændringer af overførselssystemet kan have bidraget til udviklingen

Én mulig forklaring på den stigende andel langvarigt offentligt forsørgede blandt de ufaglærte med dansk baggrund kan være ændringer i reglerne for modtagelse af de forskellige forsørgelsesydelse. For en række ydelser er reglerne blevet strammet, men der er også kommet nye forsørgelsesordninger til, og det trækker i modsat retning. Især pga. udbygningen af fleksjobordningen kan det ikke udelukkes, at ændringerne i forsørgelsessystemet samlet set kan have bidraget til stigningen i andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt de ufaglærte.

Muligheder for beskæftigelse kan være forringet

En anden mulig forklaring på, at en større andel ufaglærte med dansk baggrund er langvarigt offentligt forsørgede, kan være, at beskæftigelsesmulighederne for denne gruppe generelt er blevet dårligere. Med udgangspunkt i den eksisterende viden om virkningerne på arbejdsmarkedet af den teknologiske udvikling, globaliseringen og indvandring kan det dog ikke entydigt konkluderes, om de ufaglærte med dansk baggrund har oplevet en reduceret efterspørgsel efter deres arbejdskraft. Mindsket efterspørgsel efter arbejdskraft, der udfører visse former for rutinearbejde, har trukket i retning af at mindske efterspørgslen efter ufaglærte, og flere indvandrere på arbejdsmarkedet kan have øget konkurrencen om de job, som de ufaglærte typisk er beskæftiget i. Omvendt har et betydeligt fald i det samlede antal af ufaglærte gjort, at der er blevet færre til at konkurrere om jobbene. Samtidig kan en stigende arbejdskraft efterspørgsel i servicesektoren have bidraget til at øge efterspørgslen efter ufaglærte.

Sammensætningen af gruppen af ufaglærte har ændret sig

Stigningen i andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund kan også være drevet af, at de ufaglærte som gruppe er blevet mindre arbejdsparat. Det kan blandt andet hænge sammen med, at en større andel af de unge uddanner sig, og at restgruppen, som ikke får en uddannelse, dermed er blevet mindre arbejdsmarkedsparat. En sådan udvikling vil over tid både reducere andelen af ufaglærte i befolkningen og øge graden af offentlig forsørgelse blandt de ufaglærte.

De ufaglærte er blevet en mindre arbejdsmarkedsparat gruppe ...

Analyserne i kapitlet viser, at ufaglærte gennemsnitligt set er blevet mindre arbejdsmarkedsparate forstået på den måde, at gruppen i højere grad end tidligere har karakteristika, der kendetegner personer med en relativ lav beskæftigelsessandsynlighed. Sammenlignet med personer, som har afsluttet en gymnasial eller erhvervskompetencegivende uddannelse, er der eksempelvis blevet relativt flere blandt de ufaglærte, der har børn, som er anbragt uden for hjemmet, har haft

	<p>en eller flere hospitalsindlæggelser i løbet af et år, eller er blevet idømt en frihedsstraf. Der har ligeledes været en stigning i andelen af de ufaglærte, som voksede op med forældre på offentlig forsørgelse, og andelen, der oplevede en forælder blive idømt en frihedsstraf i løbet af barndommen, eller selv var anbragt som barn, er også øget.</p>
<p>... og det kan have medvirket til den stigende andel offentligt forsørgede i gruppen</p>	<p>Det er sandsynligt, at den ændrede sammensætning af gruppen af ufaglærte har medvirket til stigningen i andelen af offentligt forsørgede blandt de ufaglærte med dansk baggrund. Analysen viser også, at der er tegn på, at personer med de karakteristika, som i højere grad kendetegner ufaglærte end uddannede, har lavere sandsynlighed for at være i job i dag end tidligere. Dette kan være tegn på, at ufaglærtes beskæftigelses sandsynlighed også kan være faldet som følge af ringere beskæftigelsesmuligheder.</p>
<p>I hvilken grad kan mere uddannelse øge ufaglærtes beskæftigelse?</p>	<p>Ufaglærtes beskæftigelsesfrekvens er markant lavere end beskæftigelsesfrekvensen blandt uddannede. Det er et interessant spørgsmål, i hvilken grad beskæftigelsesomfanget ville kunne øges blandt de ufaglærte, hvis de fik en erhvervskompetencegivende uddannelse. I kapitlet præsenteres resultater af en analyse, som estimerer beskæftigelseseffekten af at gennemføre en erhvervsuddannelse for unge uden en afsluttet ungdomsuddannelse.</p>
<p>Betydelig estimeret effekt for ufaglærte med de bedste uddannelsesforudsætninger</p>	<p>For de ufaglærte unge, som vurderes at have de bedste forudsætninger for at gennemføre en erhvervsuddannelse, estimeres det, at en erhvervsuddannelse i gennemsnit kan forventes at øge beskæftigelses sandsynligheden med omkring 10 pct.point. Dette estimat kan dog være et overkantsskøn, idet der kan være faktorer, som påvirker både beskæftigelses sandsynligheden og uddannelses tilbøjeligheden, som analysen ikke tager højde for.</p>
<p>Sværere at opnå effekt for ufaglærte med dårligere forudsætninger</p>	<p>Den estimerede beskæftigelseseffekt er væsentligt højere for ufaglærte unge, der har en lavere beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Det vil dog med al sandsynlighed være vanskeligt og formentlig kræve en omfattende indsats at få denne gruppe af ufaglærte unge til at gennemføre en erhvervsuddannelse. Gruppens baggrundskarakteristika tilsiger samtidig, at selv hvis det lykkedes for dem at gennemføre en erhvervsuddannelse, vil deres forventede beskæftigelsesgrad stadig være lavere, end den er for dem, der i dag har en erhvervsfaglig uddannelse.</p>
<p>Marginale effekter er mere relevante end gennemsnitlige</p>	<p>Analysen viser, at en erhvervsuddannelse kan løfte ufaglærtes sandsynlighed for at være i beskæftigelse. Der er imidlertid stor forskel på den gennemsnitlige estimerede beskæftigelseseffekt for alle ufaglærte, og effekten for ufaglærte, der har størst beregnet sandsynlig-</p>

hed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Tiltag, der øger tilskyndelsen til eller muligheden for at gennemføre en erhvervsuddannelse, må forventes at få ufaglærte med stor sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse til at starte på en uddannelse. Omvendt vil denne type tiltag sandsynligvis have mindre indflydelse på uddannelsestilbøjeligheden for ufaglærte, der har lav uddannelsessandsynlighed. Derfor er den estimerede beskæftigelseseffekt for ufaglærte med høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse det mest relevante mål for den forventede effekt af et sådant tiltag.

Færre ufaglærte vil lede til lavere beskæftigelsesandel både blandt faglærte og ufaglærte

I forhold til eksisterende regneprincipper godtgør analysen, at De Økonomiske Råds formandskabs og de økonomiske ministeriers praksis om ikke at regne fuldt gennemslag af et øget uddannelsesniveau fremstår velbegrunder. Når flere ufaglærte får en uddannelse, vil det trække beskæftigelsesandelene ned – både blandt de uddannede og blandt de tilbageværende ufaglærte. Årsagen er, at de "nyuddannede" vil have lavere beskæftigelsesandsynlighed end andre i gruppen af uddannede, samtidig med at de har højere beskæftigelsesandsynlighed end gruppen af ufaglærte, som de har forladt ved at tage en uddannelse.

Mange ufaglærte starter på uddannelse, men dropper ud

Der har de senere år været en betydelig stigning i andelen af ufaglærte, der på et tidspunkt er påbegyndt en uddannelse. Blandt de 29-årige ufaglærte med dansk baggrund i 2016 har 78 pct. på et tidspunkt påbegyndt en ungdomsuddannelse, og 73 pct. har påbegyndt en erhvervsuddannelse. Det tyder på, at de senere års politiske målsætninger om at få flere unge i gang med en uddannelse kan have båret frugt. Der er imidlertid et betydeligt frafald på erhvervsuddannelserne, hvor kun omkring halvdelen af dem, der påbegyndte en erhvervsuddannelse i 2017, forventes at fuldføre uddannelsen, jf. Undervisningsministeriet (2018). Hvis man ønsker at mindske antallet af ufaglærte, bør fokus derfor rettes mod at fastholde de unge, der starter på en ungdomsuddannelse. Brobygningsindsatser, der gradvist gør de unge uddannelsesparate og hjælper dem i overgangen fra offentligt forsørgelse til uddannelse, kan være en måde til at mindske uddannelsesfrafaldet, jf. Görlich mfl. (2016).

LITTERATUR

Acemoglu, D. og D. Autor (2011): Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings. I: Ashenfelter, O. og D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, Volume 4b. Elsevier.

Adermon, A. og M. Gustavsson (2015): Job Polarization and Task-Biased Technological Change - Evidence from Sweden, 1975-2005. *Scandinavian Journal of Economics*, 117 (3), s. 878-917.

Andersen, T.M. (2018): Den samfundsmæssige værdi af uddannelse. I: Skaksen, J.R. (red): *Afkast af uddannelse – Det samfundsmæssige og individuelle rationale*. Syddansk Universitetsforlag.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2015): *Uddannelse betaler sig: Uddannelse forlænger arbejdslivet med over 35 procent*.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2017): *Uddannelse, infrastruktur og børnepasning skaber velstand*.

Ashournia, D., J.R. Munch og D. Nguyen (2014): The Impact of Chinese Import Penetration on Danish Firms and Workers. IZA Discussion Paper No. 8166.

Autor, D.H. (2015): Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29 (3), s. 3–30.

Autor, D.H. og D. Dorn (2013): The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *American Economic Review*, 103 (5), s. 1553–1597.

Autor, D.H., D. Dorn og G.H. Hanson (2016): The China Shock: Learning from labor market adjustment to large changes in trade. *Annual Review of Economics*, 8, s. 205–240.

Autor, D.H., F. Levy og R.J. Murnane (2003): The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 118 (4), s. 1279-1333.

Balsvik, R., S. Jensen og K.G. Salvanes (2015): Made in China, sold in Norway: Local labor market effects of an import shock. *Journal of Public Economics*, 127, s. 137-144.

Basso, G., G. Peri og A. Rahman (2018): Computerization and Immigration: Theory and Evidence from the United States. NBER Working Paper No. 23935.

Beaudry, P., D.A. Green og B.M. Sand (2016): The Great Reversal in the Demand for Skill and Cognitive Tasks. *Journal of Labor Economics*, 34 (S1), s. S199-S247.

Bloom, N., M. Draca og J. Van Reenen (2016): Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity. *Review of Economic Studies*, 83 (1), s. 87–117.

Brynjolfsson, E og A. McAfee (2014): *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. W. W. Norton & Company.

Bækgaard og Helsø (2018): The Danish Labour Force 1980-2015 – and the importance of education. Working Paper 2018:1. DREAM.

Caroli, E. og J. van Reenen (2001): Skill-Biased Organizational Change? Evidence from a Panel of British and French Establishments. *Quarterly Journal of Economics*, 116 (4) s. 1449-1492.

Crivellaro, E. (2016): The College Wage Premium over Time: Trends in Europe in the Last 15 Years. I Cappellari, L., S.W. Polachek og K. Tatsiramos (red.): *Inequality: Causes and Consequences*. Research in Labor Economics, Volume 43. Emerald Publishing Limited.

De Økonomiske Råds formandskab (2017a): *Dansk Økonomi, forår 2017*.

De Økonomiske Råds formandskab (2017b): *Dansk Økonomi, efterår 2017*.

Det Økonomiske Råds formandskab (1997): *Dansk Økonomi, forår 1997*.

Finansministeriet (2016): *Økonomisk Analyse: Uddannelse og arbejdsmarkedet*.

Foged, M., L. Hasager og V.I. Yassenov (2018): *Litteraturstudie om virkninger af udenlandsk arbejdskraft*.

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.

Goos, M., A. Manning og A. Salomons (2009): Job Polarization in Europe. *American Economic Review*, 99 (2), s. 58-63.

Goos, M., A. Manning og A. Salomons (2014): Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring. *American Economic Review*, 104 (8), s. 2509-2526.

Green, F. (2012): Employee Involvement, Technology and Evolution in Jobs Skills: A Task-Based Analysis. *Industrial and Labor Relations Review*, 65 (1), s. 35-66.

Görlich, A., Katznelson, N., Hansen, N. H., Rosholm M. og Svarer M. (2016): *Hvad virker? Ledige unges vej til uddannelse og arbejde - Evaluering af brobygning til uddannelse*. Center for Ungdomsforskning, Aalborg Universitet.

Hummels, D., R. Jørgensen, J. Munch og C. Xiang (2014): The Wage Effects of Offshoring: Evidence from Danish Matched Worker-Firm Data. *American Economic Review*, 104 (6), s. 1597-1629.

Jensen, S.E.H. og A. Sørensen (2002): Uddannelse, beskæftigelse og økonomisk vækst. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 140 (1), s. 1-17.

Katz, L.F. og D.H. Autor (1999): Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality. I: Ashenfelter, O. og D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, Volume 3a. Elsevier.

Keller, W. og H. Utar (2016): International Trade and Job Polarization: Evidence at the Worker-Level. NBER Working Paper No. 22315.

Kjeldsen, M.M. (2018): Beskæftigelseseffekten af en erhvervsuddannelse til ufaglærte. Dokumentationsnotat. De Økonomiske Råds Sekretariat.

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.

Malchow-Møller, N. og J.R. Skaksen (2004): Changes in Demand for Skilled Labour in Denmark – A Disaggregate Perspective. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 142 (1), s. 67-80.

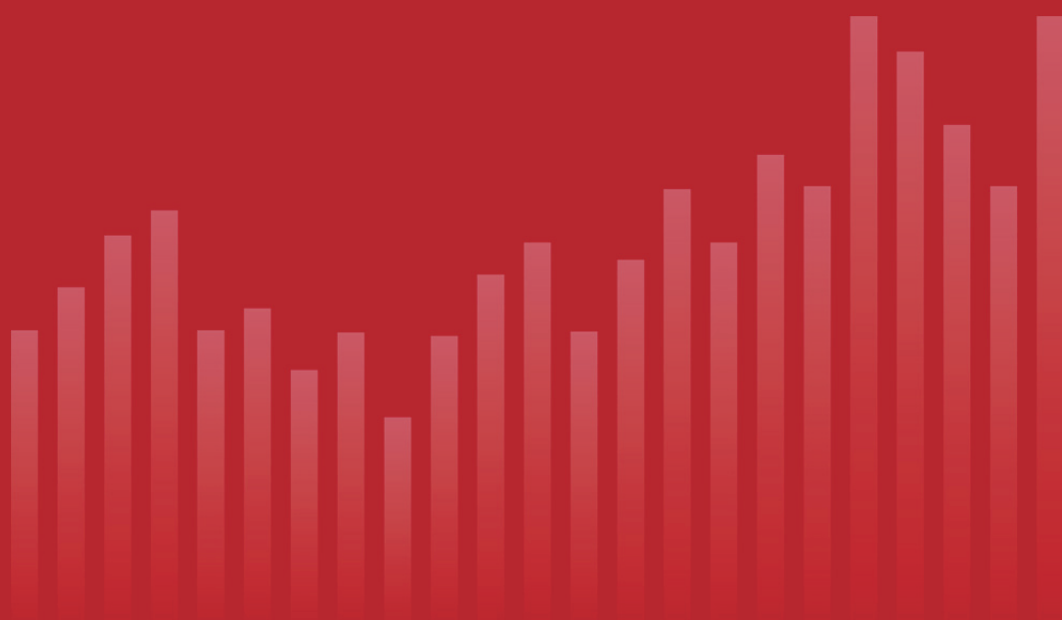
Mandelman, F.S og A. Zlate (2016): Offshoring, Low-skilled Immigration, and Labor Market Polarization. RPA Working Paper 16-3. Federal Reserve Bank of Boston.

Stephensen, P (2014): Skill-Biased teknologisk fremskridt i den private sektor i Danmark. DREAM Arbejdspapir 2014:4.

Undervisningsministeriet (2018): *Frafald og fuldførelse på erhvervsuddannelserne*.

Utar, H. (2014): When the Floodgates Open: "Northern" Firms' Response to Removal of Trade Quotas on Chinese Goods. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6 (4), s. 226-250.

Utar, H. (2018): Workers beneath the Floodgates: Impact of Low-Wage Import Competition and Workers' Adjustment. *Review of Economics and Statistics*, under udgivelse.



Dansk Økonomi, efterår 2018

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag.

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Finansministeriet
Kommunale organisationer
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
Dansk Byggeri
LO - Landsorganisationen i Danmark
3F - Fagligt Fælles Forbund
Dansk Metal
Akademikerne
DI
SMVdanmark
Landbrug & Fødevarer
Dansk Erhverv
Forbrugerrådet Tænk
CEPOS
Finans Danmark
FTF
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særligt sagkyndig Torben M. Andersen
Særligt sagkyndig Mette Ejrnæs
Særligt sagkyndig Helena Skyt Nielsen

ØKONOMI- OG INDENRIGSMINISTERIET

Konjunktur og offentlige finanser

Dansk økonomi er inde i en stabil udvikling, og det kommer på mange måder til udtryk i formandskabets konjunkturvurdering. Økonomi- og Indenrigsministeriet deler langt hen ad vejen vurderingen af konjunkturudsigterne, herunder at hovedscenariet er en blød landing.

Formandskabets vækstskøn for BNP for 2019 og 2020 ligger i den høje ende og er blandt andet drevet af en optimistisk vurdering af produktivitetsudviklingen. Formandskabet anerkender måske optimismen ved at vise et alternativt scenarie, hvor produktivitetsvæksten er lavere, men det kunne have været nyttigt med mere eksplicitte forklaringer på, hvad der skal til for at nå den forventede fremgang, idet den historiske udvikling i produktiviteten ikke nødvendigvis er en god rettesnor.

Økonomi- og Indenrigsministeriet noterer sig endvidere, at formandskabet finder, at finanspolitikken er passende, men at der er risiko for et forløb, hvor der kan opstå et behov for modgående tiltag. Det er i den forbindelse positivt, at formandskabet anviser flere konkrete måder at dæmpe kapacitetspresset på, herunder i forhold til at tiltrække udenlandsk arbejdskraft eller en traditionel finanspolitisk stramning ved fx at sænke væksten i det offentlige forbrug.

Formandskabet gentager endnu engang, at finanspolitikken er overholdbar. Det er beklageligt, at de tidligere drøftelser i rådet, herunder indlæg fra særligt sagkyndig, ikke sætter sig større spor i formandskabets omgang med begrebet overholdbarhed. Overholdbarhed er aktuelt et irrelevant begreb, og det er ærgerligt, at formandskabet ikke tydeliggør dette.

Økonomi- og Indenrigsministeriet vil endnu engang anfægte det synspunkt, at det er fagligt forsvarligt at bruge af et usikkert overskud, der ligger langt ude i fremtiden, og som er baseret på en lang række beregningstekniske antagelser. Allerede om nogle få årtier vil der med uændret politik komme betydelige underskud på den offentlige saldo som følge af befolkningsudviklingen. Den problemstilling er relevant, men fraværende i formandskabets anbefalinger i forhold til den finanspolitiske planlægning.

Skat og arbejdsudbud

Økonomi- og Indenrigsministeriet vil gerne kvittere for et godt kapitel om adfærdsvirkningerne af ændringer i skatten på arbejdsindkomst.

Kapitlet dokumenterer, at skattesystemet i dag er mere hensigtsmæssigt indrettet end tidligere, idet forvridningerne forbundet med opkrævning af skatter er blevet mindre. Det skyldes, at de seneste 30 års skattereformer har reduceret marginalskatten på arbejdsindkomst for praktisk talt alle indkomstniveauer.

Kapitlet indeholder en grundig empirisk analyse af arbejdsudbudselasticiteten med hensyn til marginalskatten på arbejdsindkomst. Formandskabet vurderer, at det bedste bud på en gennemsnitlig arbejdsudbudselasticitet er omkring 0,1. Det er på linje med resultatet fra tidligere analyser og flugter med de regneprincipper, som anvendes af de økonomiske ministerier.

Økonomi- og Indenrigsministeriet noterer sig samtidig, at analysen bekræfter, at lettelser i topskatten mere effektivt forøger arbejdsudbuddet end lettelser i bundskatten. Det er ligeledes i tråd med vurderingen fra de økonomiske ministerier.

Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Formandskabet undersøger, hvorfor andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund er vokset markant.

Det hører imidlertid med til billedet, at en gradvis stigende andel af befolkningen har en erhvervskompetencegivende uddannelse, hvilket grundlæggende er en positiv udvikling.

Økonomi- og Indenrigsministeriet deler formandskabets vurdering af, at det bliver sværere at sikre høj beskæftigelse for den tilbageværende gruppe af ufaglærte, i takt at flere får en uddannelse.

Det bemærkes dog, at en række reformer af blandt andet skattesystem, dagpenge og kontanthjælp har bidraget til en stigende strukturel beskæftigelse, der også er kommet ufaglærte til gode.

Formandskabet finder det vanskeligt at vurdere, om efterspørgslen efter ufaglært dansk arbejdskraft er blevet reduceret eller øget. Økonomi- og Indenrigsministeriet er enig i, at det er et komplekst spørgsmål. Ministeriets egne analyser viser dog ikke tegn på, at ufaglærte set over en årrække har oplevet stigende merledighed eller vigende lønninger.

Økonomi- og Indenrigsministeriet vil gerne kvittere for afsnittet om uddannelse til ufaglærte. Formandskabet finder overordnet set, at en erhvervsuddannelse kan løfte ufaglærtes sandsynlighed for at være i beskæftigelse, men at beskæftigelseseffekten afhænger af den ufaglærtes udgangspunkt. Formandskabet anfører, at det vil kræve en massiv indsats at få ufaglærte længst fra uddannelsessystemet igennem en uddannelse, og at det formentlig ikke er realistisk, at alle kan gennemføre en erhvervsuddannelse. Økonomi- og Indenrigsministeriet noterer sig formandskabets betragtninger om det høje frafald på erhvervsuddannelserne. Det vil være nyttigt, hvis formandskabet i fremadrettede analyser kaster yderligere lys over, hvordan beskæftigelsen for gruppen effektivt kan styrkes.

FINANSMINISTERIET

Aktuel økonomisk politik

Finansministeriet er enig med De Økonomiske Råd (DØR) i, at finans- og strukturpolitikken bør dæmpe kapacitetspresset i de kommende år, hvor dansk økonomi fortsat ventes at være inde i en højkonjunktur. Finansministeriet er ligeledes enig i, at finanspolitikken er afstemt i forhold til konjunkturudsigterne.

På nuværende tidspunkt er der ikke tegn på, at der opbygges klare ubalancer. Presset på arbejdsmarkedet er tiltagende, men lønstigningstakterne er fortsat moderate. Finansministeri-

et deler DØRs vurdering af, at det er vigtigt at være opmærksom på, at det nuværende op-sving ikke ender i en overophedning, og at finanspolitikken tilrettelægges herefter. DØR nævner i denne forbindelse forskellige finanspolitiske instrumenter, herunder lavere offentlig udgiftsvækst, udskydelse af planlagte offentlige investeringer og forhøjelse af skatter og afgifter. Det bemærkes hertil, at lavere offentlig udgiftsvækst relativt set dæmper kapacitetspresset mere end en tilsvarende forhøjelse af skatter og afgifter. En højkonjunktur er endvidere et gunstigt tidspunkt for at gennemføre tiltag, der øger arbejdsudbuddet, og som samtidig har ønskede effekter strukturelt.

Skøn for strukturel saldo

Finansministeriet har en anden vurdering end DØR af den strukturelle saldo i 2018. DØR skønner et underskud på 0,5 pct. af BNP, mens Finansministeriet skønner et underskud på 0,2 pct. af BNP.

Forskellen skyldes blandt andet metodemæssige forskelle i vurderingen af de strukturelle nordsøindtægter. Finansministeriet vil gerne opfordre DØR til at anvende budgetlovens metode på dette punkt, *jf. også Finansministeriets skriftlige indlæg til forårsrapporten 2018*.

I årene efter 2018 aftager forskellen i skønnene for den strukturelle saldo. I 2025 skønner DØR et overskud på 0,1 pct. af BNP. Det ligger relativt tæt op ad Finansministeriets skøn, som er baseret på målet om strukturel balance i 2025.

Dokumentation af politiske initiativer

DØR bemærker, at styringsrammerne for finanspolitikken er komplekse, og at kompleksiteten er steget som følge af de gennemførte ændringer af EU's Stabilitets- og Vækstpagt. DØR bemærker ligeledes, at rammeværket stiller store krav til dokumentationen af konsekvenserne af politiske aftaler og retter i den forbindelse kritik mod dokumentationen af Medieforliget (juni 2018) og Energiaftalen (juni 2018).

I Danmark er der generelt et højt dokumentationsniveau og en god tradition for regelmæssigt at fremlægge samlede fremskrivninger, hvor indgåede aftaler indregnes. Der er også en fast proces for lovforslag, hvor en lang række informationer om nye love og regler beskrives, ligesom der fremlægges grundig dokumentation for korrektioner af udgiftslofter i forbindelse med de årlige finanslovforslag og finanslove, hvor loftskorrektionerne samles. Det er en opgave, som alle ministerier, ikke mindst Finansministeriet, bruger betydelige ressourcer på.

Finansministeriet er enig i vigtigheden af et højt dokumentationsniveau, herunder at der er adgang til centrale nøgletal. Ved udspil er det generelt op til en politisk vurdering, hvordan den konkrete vægt lægges på beskrivelsen af udspillet enkelte elementer. Hvis et parti finder, at dele af udspil mv. er underoplyste, kan der stilles opklarende spørgsmål både som led i forhandlinger og til de relevante ministre via relevant udvalg.

De styringsmæssige rammer for udgifts- og finanspolitikken

Budgetloven skal evalueres i folketingsåret 2018-2019. I den forbindelse efterspørger DØR et større flerårigt fokus i udgiftspolitikken, og at underskudsgrænsen for den strukturelle saldo på ½ pct. af BNP genovervejes.

Hertil bemærker Finansministeriet, at udgiftslofterne blev indført for at styrke budgetoverholdelsen og undgå udgiftsskred som i bl.a. 00'erne. Det er derfor afgørende, at udgiftslofterne overholdes, og at troværdigheden om udgiftspolitikken fastholdes. Overvejelser om øget brug af flerårige budgetter mv. skal ses i sammenhæng med andre hensyn i tilrettelæggelsen af udgifts- og finanspolitikken. Det gælder blandt andet hensynet til løbende at kunne prioritere udgifterne der, hvor behovet er størst, samt til at kunne tilrettelægge finanspolitikken løbende i lyset af udviklingen i de offentlige finanser og konjunktursituationen mv.

Finansministeriet bemærker, at den grænse for strukturelle underskud, som Folketinget har fastsat i budgetloven, netop er en underskudsgrænse, og dermed også kan og skal have betydning for den årlige finanspolitik. Budgetloven trådte i kraft i 2014, og underskudsgrænsen spillede en vigtig rolle i årene omkring. Det skal ses i lyset af, at finanspolitikken på daværende tidspunkt var lempelig for at understøtte aktiviteten i økonomien. Med de to seneste forslag til finanslove er den strukturelle saldo gradvist flyttet længere væk fra budgetlovens underskudsgrænse. Det skal bl.a. ses i lyset af vedtagne reformer, herunder Tilbagebetalingsaftalen (2011).

Pensionssystemet

Finansministeriet er ikke af den opfattelse, at der er påtrængende behov for yderligere analyser af samspilsproblemet mellem den indkomstafhængige aftrapning af offentlige ydelser for pensionister i forbindelse med pensionsudbetalinger.

I juni 2017 offentliggjorde Finansministeriet en rapport om pensionssystemets indretning samt de nuværende og fremtidige pensionisters indkomstforhold. Rapporten byggede videre på det arbejde, som var blevet indledt af den tidligere Pensionskommission. I forbindelse med *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet, Lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* og *Aftale om Finanslov 2019* er der siden – og blandt andet på baggrund af de omfattende analyser i den omtalte rapport – gennemført tiltag rettet mod at håndtere samspilsproblemet. Disse tiltag har været tænkt i en sammenhæng og har netop haft for øje at balancere en lang række hensyn, herunder incitamentet til pensionsopsparing i forhold til andre opsparingsformer, indkomstmålstretning af offentlige pensionsydelser, tilskyndelsen til beskæftigelse, robustheden af de offentlige finanser mv. Arbejdsmarkedets parter har generelt hilst håndteringen af samspilsproblemet velkomment.

Skat og arbejdsudbud

Finansministeriet finder det positivt, at rapporten præsenterer en ny analyse af virkninger på timearbejdsudbuddet ved ændringer i skattereglerne. Finansministeriet noterer sig, at studiets resultater ligger i det typiske spænd af resultater, som findes i faglitteraturen. Konkret kommer analysen frem til en gennemsnitlig elasticitet på 0,1 samt en lavere elasticitet for mænd end for kvinder, hvilket ligger meget tæt op ad de forudsætninger, som Finansministeriet (og de

øvrige økonomiske ministerier) anvender i dag. Dette afspejles også i de centrale resultater af DØRs simulationer af virkningerne på timearbejdsudbuddet ved en ændring i bundskattesatsen, topskattesatsen og topskattegrænsen, som ligger tæt op ad resultaterne af tilsvarende beregninger fra de økonomiske ministerier.

DØR anfører i analysen, at der er usikkerhed omkring estimationer af arbejdsudbudseffekter og elasticiteter. Finansministeriet anerkender, at der er usikkerhed forbundet med at skønne over adfærdsvirkninger. Når Finansministeriet som udgangspunkt opgør og rapporterer middelrette skøn, men ikke oplyser konfidensintervaller, skyldes det blandt andet, at det i sidste ende vil være det middelrette skøn, som er relevant for budgettering samt for råderummet i de mellemfristede fremskrivninger. Usikkerheden på den fremadrettede udvikling, som ikke kun vedrører adfærdsvirkninger af reformer, men også mange andre forhold i økonomien, håndteres endvidere i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken. Herunder ved at opstramninger kan blive nødvendige, hvis udviklingen i den strukturelle saldo viser sig mindre gunstig end ventet, eller ved øget rum til nye initiativer, hvis saldoen udvikler sig bedre end ventet. Overordnet vurderes det, at der ikke generelt er tegn på, at de offentlige finanser skulle have udviklet sig svagere end ventet i de mellemfristede fremskrivninger.

Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Finansministeriet tager DØRs analyse af ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet til efterretning. Finansministeriet bemærker, at DØR blandt andet kommer frem til at der ligger et betydeligt beskæftigelsespotentiale ved at mindske frafaldet på erhvervsuddannelser.

Et bredt flertal i folketinget (Regeringen, S, DF, Radikale og SF) har i november indgået en aftale på erhvervsuddannelsesområdet ("*Fra folkeskole til faglært – Erhvervsuddannelser til fremtiden*"). Initiativerne i aftalen skal tilsammen gøre det mere attraktivt at vælge en erhvervsuddannelse og gennemføre den. Initiativerne retter sig blandt andet mod, hvordan vejen fra folkeskolerne ind på erhvervsuddannelserne kan blive nemmere for de unge, og hvordan flere kan fastholdes på erhvervsuddannelserne.

KOMMUNALE ORGANISATIONER

Rapportens hovedscenarie - et balanceret forløb for højkonjunktoren, hvor fortsat moderate lønstigninger vil bidrage til en blød landing for dansk økonomi – er realistisk. Det er i den sammenhæng centralt, at Danmark har et væsentligt bedre udgangspunkt end forud for finanskrisen. Eksempelvis forventes - i modsætning til årene op til finanskrisen - en stadigt stigende arbejdsstyrke i de kommende år. Det er dog rigtigt af formandskabet at pointere en øget usikkerhed i lyset af dels den stadig kraftigt stigende beskæftigelse dels den internationale udvikling.

Budgetlovens sanktionssystem med dets indbyggede ét-årige perspektiv uden mulighed for overflytning af midler mellem årene bidrager til en skævvridning i retning af, at kommuner og regioner ikke udnytter lofterne fuldt ud. Det er derfor positivt, at formandskabet i rapporten i

lighed med tidligere lægger op til at få mere vægt på det flerårige perspektiv i finanspolitikken i en ny budgetlov, jf. den kommende evaluering af loven.

Et flerårigt perspektiv i forhold til anlægsudgifter er også ønskværdigt. Dette henset til, at anlægsudgifter ofte kræver en lang planlægningshorisont. I dag er det f.eks. en betydelig udfordring at få anlægsrammen til at strække til nødvendige investeringer, der kan være med til at afhjælpe det demografiske og forventningsmæssige udgiftspres.

DANMARKS NATIONALBANK

Nationalbanken deler overordnet formandskabets vurdering af konjunktursituationen, risikobilledet og den økonomiske politik. Dansk økonomi er et stykke inde i en højkonjunktur, og kapaciteten i økonomien er presset. Der forventes fortsat pæn vækst, men væksttempoet går lidt ned i gear. Det er både naturligt og ønskeligt efter en periode med en relativt stærk fremgang i økonomien og kalder ikke på særlige tiltag i den økonomiske politik. Vurderingen er, at de senere års relativt høje vækst munder ud i en "blød landing" for økonomien.

Formandskabet forventer, på linje med hvad der har været tilfældet i de seneste rapporter, en lidt højere vækst de kommende år end Nationalbanken som følge af en mere optimistisk vurdering af potentialet. Der er enighed om, at selv om arbejdsudbuddet fortsætter med at stige, vil presset på arbejdsmarkedet øges yderligere i prognoseperioden.

Der kan være grund til at understrege, at de indførte makroprudentielle tiltag hovedsagelig tager sigte på at sikre den finansielle stabilitet og næppe har haft nogen bredere dæmpende effekt på konjunkturerne.

Nationalbanken deler formandskabets vurdering af finanspolitikken. En kontraktiv finanspolitik er godt afstemt med konjunkturerne, men hvis manglen på arbejdskraft øges væsentligt, vil der blive behov for at stramme mere end planlagt. Det er i gode tider, at man skal forberede sig på tiden efter en vending i konjunkturerne. Finanspolitikken skal medvirke til, at opsvinget bliver balanceret, og bør ikke skubbe yderligere til konjunkturerne.

I rapporten regnes der på arbejdsudbudseffekten af ændringer i personskatterne. De hidtidige estimater er af ældre dato, og det er relevant at få beregningerne opdateret. Det understreges ganske rigtigt, at usikkerheden om sådanne estimater er stor. Det understreger, at man skal være påpasselig med på forhånd at indregne sådan effekter som finansieringselementer i skattereformer. De kan indregnes, når og hvis de har materialiseret sig.

DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Konjunktur og offentlige finanser

DA er enig i formandskabets vurdering af, at dansk økonomi er i rigtig god form. Beskæftigelsen slår aktuelt rekord måned for måned, og den er steget væsentligt mere end forventet de seneste år.

Den stærke fremgang har også ført udfordringer med sig. Virksomhederne mangler i stort omfang arbejdskraft.

Hver fjerde bygge og anlægsvirksomhed, hver sjette servicevirksomhed og mere end hver ottende industrivirksomhed må sige nej til ordrer pga. mangel på arbejdskraft (november 2018, vægtet efter beskæftigelse).

Det er næsten på samme niveau som i perioden med overophedning af dansk økonomi i 2007-2008. Manglen på arbejdskraft gælder ikke kun i Danmark, men også i mange europæiske lande.

Lønudviklingen er samtidig taget til igennem de seneste kvartaler og udviklingen i reallønnen ligger på linje med perioden op til finanskrisen.

Der er grund til at tage presset på arbejdsmarkedet alvorligt. Derfor vil Dansk Arbejdsgiverforening også gerne kvittere for, at formandskabet nu tydeligt betoner, at der er en risiko for overophedning og for et brat tilbageslag i de kommende år – den såkaldte "hårde landing".

Med den stigende konkurrence om den ledige arbejdskraft i Europa kan det ikke tages for givet, at den tilgang af udenlandsk arbejdskraft, vi har set siden 2013, vil fortsætte i de kommende år.

Det er for sent at reagere på overophedning, når den er opstået. Tiltag som kan mindske manglen på arbejdskraft bør stå øverst på den politiske og økonomiske dagsorden. Og derfor er det også helt afgørende, at de offentlige udgifter ikke bidrager til yderligere pres på økonomien.

På kort sigt er der bl.a. behov for lettere adgang til udenlandsk arbejdskraft – også uden for EU's grænser. Derfor er det meget uheldigt, at der politisk ikke har kunnet samles flertal for at sænke indtægtsgrænsen i beløbsordningen eller gennemføre en markant udvidelse af positivlisten.

Ældre kan i endnu højre grad bidrage på det danske arbejdsmarked.

Derfor er det også positivt, at der med finansloven for 2019 gennemføres en række initiativer, der styrker det økonomiske incitament til at bevare en tilknytning til arbejdsmarkedet for folkepensionister. Det gælder bl.a. forhøjelse af fradragsbeløbene for den personlige tillægs-

procent og pensionstillægget, en forhøjelse af bundfradraget samt en skattefri seniorpræmie for personer, der arbejder mere end 30 timer om ugen i løbet af året.

Der er samtidig et stort potentiale for at løfte kommunernes beskæftigelsesindsats. Der er betydelig forskel på, hvor dygtige kommunerne er til at få ledige i job.

Helt generelt er der behov for at vende tilbage til den reformkurs, der har skabt fundamentet for den fremgang, vi ser nu.

Allerede om få år (fra 2023 og frem) vil de positive effekter fra gennemførte reformer være beskedne. Hvis fremgangen i dansk økonomi skal fortsætte, skal der gennemføres nye reformer af bl.a. overførselssystemet, så flere står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Svaret er hverken på kort eller langt sigt at indføre konjunkturafhængige ydelser og perioder i dagpengesystemet, som formandskabet bl.a. peger på. Der er indgået en bred politisk aftale på dagpengeområdet, som bør fastholdes.

Et konjunkturafhængigt dagpengesystem er en teoretisk konstruktion, som ikke vil fungere i realiteten.

Skat og arbejdsudbud

Ingen kommentarer.

Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Dansk Arbejdsgiverforening deler formandsskabets interesse for det ufaglærte arbejdsmarked.

DA's analyser viser, at syv ud af ti ufaglærte har været i job stort set konstant de seneste fem år, når der ses bort fra de ufaglærte, som modtager varige offentlige forsørgelsesydelse.

Formandskabets rapport viser også, at beskæftigelsesmulighederne for ufaglærte ikke er blevet dårligere på trods af teknologiudvikling og udenlandsk arbejdskraft. De ufaglærtes jobmarked er i balance.

Rapporten ser nærmere på baggrundsfaktorer for ufaglærte personer på langvarig offentlig forsørgelse. Her vises det tydeligt, at såfremt personen er udsat, er der stor sandsynlighed for, at vedkommende bliver ufaglært.

Men at en person er ufaglært er ikke ensbetydende med, at personen er udsat. Det understreger, at det er væsentligt ikke at have for stereotype billeder af de mennesker, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse og deres jobsituation.

Dansk Arbejdsgiverforening er enig med formandsskabet i, at det ikke er en snuptagsløsning for hele gruppen af ufaglærte at trække dem ind i et formelt erhvervskompetencegivende uddannelsesforløb.

Det kan have relevans for dem, som er mest uddannelsesegnet, men det giver kun et mindre løft i beskæftigelsesgraden, da disse mennesker i forvejen generelt har en forholdsvis tæt tilknytning til arbejdsmarkedet.

Der er generelt brug for flere faglærte, og det er en udfordring, at der fortsat er et stort frafald på erhvervsuddannelserne. Med den nye politiske aftale om at styrke erhvervsuddannelserne må det forventes, at frafaldet reduceres, fordi det giver eleverne bedre mulighed for afklaring, inden de vælger den konkrete erhvervsuddannelse.

Formandskabets analyse viser også, at der er brug for arbejdsmarkedsindsatser, der tager hånd om særlige udfordringer med henblik på at øge deres sandsynlighed for en stærkere arbejdsmarkedstilknnytning. Kompetencer kan erhverves både gennem formel uddannelse og som sidemandsoplæring på arbejdsmarkedet.

Foran os ligger en opgave med at få sat forsørgelsessystemet og beskæftigelsesindsatsen nærmere igennem, så både incitamenter og redskaber leder ydelsesmodtagere tættere på arbejdsmarkedet.

DANSK BYGGERI

Kapitel 1: Konjunktur, offentlige finanser og økonomisk politik

Vi lever i gode økonomiske tider, men det må ikke blive en sovepude. Vi skal gøre opsvinget mere langtidsholdbart ved at få næsen tilbage i reformsporet. Det er i solskinsvej, man bør ruste sig til koldere og mere regnfulde tider! Dansk Byggeri deler formandskabets syn på de fleste elementer af konjunkturvurderingen. Dog er dansk økonomi i vores optik i en mere moden fase af opsvinget end formandsskabets postulat om, at vi kun skulle være i starten af en højkonjunktur, jf. bl.a. de seneste BNP-opskrivninger fra Danmarks Statistik for 2015 og 2016.

På overfladen er der godt gang i byggekranerne, men der er nogle vigtige nuancer mellem byggeri og anlæg. På anlægsområdet færdiggøres der i øjeblikket væsentligt flere projekter end der påbegyndes. Det gælder især vej- og baneområdet. Og vi er på det seneste begyndt at få meldinger fra vores medlemskreds om forestående tilpasninger i medarbejderstaben, som ikke længere kun går opad. Derfor vil Dansk Byggeri endnu engang påpege behovet for en langsigtet infrastrukturplan. Der er mange rentable vej- og baneprojekter, som bare venter på at blive sat i gang. Og blot få år med stop-and-go politik fører til, at anlægsvirksomhederne - til hele samfundets skade - mister human kapital i form af uerstattelig erfaring.

Også på byggeområdet nærmer vi os toppen og - som DØR også forventer - nogle mere moderate vækstrater i boliginvesteringerne. Opbremsningen kommer før eller siden. Og senest i 2021, når den nye boligskat er trådt i kraft, og når renten givetvis også er højere end i dag.

Som naturlig følge af 5½ års fremgang på arbejdsmarkedet, er adgang til kvalificeret arbejdskraft dog her og nu fortsat den vigtigste udfordring i byggeriet. Flaskehalsudfordringen håndteres ad fire kanaler: 1) Flere nyuddannede, 2) Seniorer, der fastholdes på arbejdsmarkedet, 3) Udenlandsk arbejdskraft, 4) Øget digitalisering/effektivisering: Allerede i 2015 var bygge/anlæg tilbage på samme årlige BVT som i 2007 - men med 35.700 færre beskæftigede!

Udenlandsk arbejdskraft fylder meget i den offentlige debat og blandes desværre – bevidst eller ubevidst – sammen med den generelle debat om udlændinge, flygtninge og integration. Især er det trist, når politiske partier og dele af fagbevægelsen forsøger at sætte et kunstigt skel op mellem danske og udenlandske medarbejdere. Så langt øjet rækker, er der nemlig brug for både-og. Det er ikke et enten-eller!

Heldigvis er der flere dygtige udlændinge, som trods den oppiskede debat og bosætter sig for at arbejde i Danmark - bl.a. mange indenfor byggeriet. Det er dog ikke korrekt, når formandskabet hævder, at andelen af udenlandsk arbejdskraft er særlig stor i byggeriet: Omregnet til fuldtidsbeskæftigede, var det i 2017 8,2 %, stort set svarende til gennemsnittet på hele arbejdsmarkedet.

Vedrørende de offentlige finanser, hæfter vi os ved, at det er en kombination af tilbagetrækningsreformerne og konjunkturfremgangen, der sikrer den finanspolitiske overholdbarhed frem mod 2025. Som det også blev konkluderet i forårsrapporten, er det velfærdsforringende, hvis man i det lange løb kræver flere skatter op end nødvendigt for at afholde de ønskede udgifter og for at sikre en stabil udvikling i den offentlige gæld. Derfor foreslår Dansk Byggeri, at en betydelig del af det overholdbare beløb årligt reserveres i en langsigtet investeringsfond, der skal finansiere samfundsøkonomisk rentable infrastrukturprojekter.

Vi deler formandskabets vurdering af, at den økonomiske politik i øjeblikket er på-sende dose-ret med en lille finanspolitisk opstramning i 2019. Og naturligvis skal der være våben i arsenal-et til at modvirke en eventuel overophedning. Dansk Byggeri advarer dog mod at bruge offentlige investeringer som konjunkturregulator. Dels er det meget vanskeligt at dosere den slags korrekt. Og dels er der betydelige omkostninger ved at udskyde samfundsnyttige investeringer. Fx har Transportministeriet fornyligt beregnet, at det koster ca. 10 mia. kr. at udsætte udvalgte infrastrukturinvesteringer i 10 år.

Vi kan bestemt heller ikke tilslutte os, at der skabes yderligere usikkerhed og turbulens om håndværkerfradraget. I forvejen har der været alt for meget stop-and-go. Det nuværende grønne håndværkerfradrag er meget smalt og fokuseret, med ganske marginal betydning for den samlede aktivitet i branchen. Men forbrugerne er meget følsomme overfor ændrede økonomiske incitamenter, hvilket bl.a. er dokumenteret i Skatteministeriets analyse af den tilsvarende svenske ordning fra juli 2017. Og der er ikke noget vundet ved at flytte aktivitet fra det hvide marked til sort arbejde eller uproduktivt gør-det-selv.

Til gengæld er vi enige med formandsskabet i, at regeringens klimaudspil fra oktober lader meget tilbage at ønske. I ikke-kvotesektoren fokuseres der alt for enstrenget på de redskaber, som vedrører bilparken og transportsektoren. Dansk Byggeri er helt uforstående overfor den

blinde vinkel, regeringen har overfor energibesparelser og energirenovering i den eksisterende bygnings- og boligmasse.

Kapitel 2: Skat og arbejdsudbud

Dansk Byggeri finder, at det er et uhyre interessant emnevalg, men i konklusionen lægges der for meget vægt på usikkerhed. For der er hverken usikkerhed om fortegnet af elasticiteten eller usikkerhed om, at langsigtsvirkning er større end ét-årseffekt. Derfor må man spørge, om formandskabet er blevet bange for sin egen skygge?

Den overordnede – og ikke overraskende – konklusion er, at skat virker. Men også, at det er nogle ret konservative antagelser, der lægges til grund, når der laves skattereformer herhjemme. Særligt langsigtsvirkningen for arbejdsudbuddet af lavere skat på arbejde, forekommer i Dansk Byggeris optik undervurderet. For det er jo intuitivt logisk, at der til at begynde med er tilpasningsomkostninger forbundet med adfærdssændringer. Chetty-undersøgelsen finder, at langsigtselasticiteten på arbejdsudbud ved bestemte antagelser er minimum 0,34. Og det afgørende er jo ikke her, om den lige er 0,25, 0,30 eller 0,34, men at der er stærk evidens for, at den er væsentligt højere end kortsigtseffekten.

Dansk Byggeri glæder sig over, at DØR sammen med VIVE har lavet en egen ny empirisk analyse, som er et vigtigt og aktuelt supplement til tidligere undersøgelser af danske forhold. Af mange årsager, men også bl.a. for at gøre op med myten om, at der kun findes forældede danske undersøgelser af skat og arbejdsudbud.

DØR-undersøgelsen når – med usikkerhed naturligvis - frem til en ét-års-elasticitet mht. marginalskat på 0,1. I vores optik er det derfor fair at antage en langsigtselasticitet højere end 0,1. Når samtidig det fremgår i kapitlet, at den faktisk anvendte elasticitet i de økonomiske ministerier på 0,1 bruges som udtryk for den langsigtede effekt, bør den praksis helt klart udfordres med den nye DØR-analyse som ammunition.

Kapitel 3: Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Dansk Byggeri er bekymret over den faldende beskæftigelsesandel og den voksende andel langvarigt offentligt forsørgede blandt de ufaglærte. Det hører dog med til historien, at mange af de lavt hængende frugter er høstet, og at det samlede antal af langvarigt offentligt forsørgede har været faldende siden år 2000.

Det generelle fald i antallet af langvarigt offentligt forsørgede understreger, at målrettede reformer virker. Og vi vurderer, at der fortsat er et potentiale i målrettede indsatser for at få flere folk på kanten af arbejdsmarkedet i job.

Kapitlet går desværre ikke i dybden med hypotesen om, at ændrede regler for forskellige forsørgelsesydelse kan have gjort det mere attraktivt at modtage offentlig forsørgelse. Ikke desto mindre mener Dansk Byggeri dog, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere bør være et særligt fokusområde i de kommende års indsats for at undgå mangel på arbejdskraft.

DØR's analyse viser, at en erhvervsuddannelse til ufaglærte kan forventes at øge sandsynligheden for beskæftigelse med op til 9 pct.-point. Den større forventede arbejdsmarkedstilknæytning understreger behovet for at sikre gode rammer for at så mange unge som muligt får en kompetencegivende uddannelse. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at for gruppen af unge potentielle kontanthjælpsmodtagere kan et job også være den rigtige løsning - og vejen til på et senere tidspunkt at tage en erhvervsuddannelse.

LO - LANDSORGANISATIONEN I DANMARK

Kapitel I. Konjunktur og offentlige finanser

Konjunkturvurdering

LO deler formandskabets vurdering af, at der er udsigt til fortsat, solid vækst de kommende år, samt at beskæftigelsen fortsætter med at stige – selv om fremgangen ventes at aftage. Formandskabets prognose ligner – med enkelte undtagelser – LO's, hvor de kommende års relativt høje vækst og fortsat fremgang i beskæftigelsen sker uden at opbygge væsentlige ubalancer og dermed ikke udvikler sig til en overophedning.

LO er enig i formandskabets vurdering af, at den aktuelle konjunktursituation er væsentlig anderledes og bedre balanceret, end opsvinget i midten af 00'erne. LO giver også overvejende grønt lys til udviklingen på arbejdsmarkedet med enkelte opmærksomhedspunkter.

Offentlige finanser frem mod 2025

LO er meget enig i, at de offentlige finanser grundlæggende er meget sunde. Det gælder både nu og i årene frem

Set i lyset af konjunkturudviklingen, mener LO i lighed med formandskabet, at det er fornuftigt med den beskudne stramning af finanspolitikken, der er udsigt til på den korte bane. Det betyder samtidig, at det ikke er nødvendigt at stramme finanspolitikken yderligere af frygt for overophedning.

For LO er det vigtigste for økonomien nu at sikre, at alle får gavn af fremgangen i dansk økonomi, at der arbejdes for en varig, solid vækst, samt at der afsættes midler til at imødekomme det stigende behov for offentlige service. Velfærdsniveauet skal følge med den demografiske udvikling, og der skal sikres en tidssvarende offentlig sektor.

LO kvitterer i den forbindelse for formandskabets konstatering af, at der er plads i udgiftslofterne til at lade det offentlige forbrug følge det demografiske træk på kort sigt, og for at der er plads inden for råderummet til at udvikle den offentlige service yderligere efter 2022.

Aktuel økonomisk politik

LO finder også, at den nuværende finanspolitik er passende, og at der både er scenarier for opshedning og nedkøling. LO er enig i, at en traditionel finanspolitisk stramning er det bedste redskab til at reducere risikoen for en overophedning, hvis det scenarium skulle vise sig. LO

er ligeledes enig i, at arbejdsudbudsreformer ikke kan og bør motiveres af konjunkturhensyn. Det er positivt, at formandskabet anerkender uddannelse og opkvalificering som en vej til mere arbejdsudbud.

LO er uenig i formandskabets forslag om konjunkturafhængige dagpenge, hvilket i praksis ville betyde en afkorting i den nuværende situation. Dagpengesystemet er blevet forringet markant gennem de sidste mange år, og hvis man pludselig trækker en yderligere forringelse ned over medlemmerne, er der en stor risiko for medlems-flugt.

LO er på samme måde imod at lempe for adgangen til rekruttering af udenlandsk arbejdskraft. Der er fortsat et stort potentiale i arbejdsstyrken, og virksomhederne har desuden allerede adgang til et meget stort internationalt arbejdsmarked.

LO er meget enig med formandskabet i, at der i forbindelse med evaluering af budgetloven bør åbnes for et mere langsigtet fokus. Konkret anbefaler LO flerårige budgetter (og tilsvarende budgetoverholdelse over en flerårig periode), der kan bidrage til at sikre, at der i den offentlige sektor anvendes de midler, som er til rådighed i de aftalte rammer, når og hvor der er behov for det.

Formandskabet gennemgår de nye tiltag på pensionsområdet og anerkender hensigten i forhold til samspilsproblemet, og vurderer på den baggrund, at de mange ændringer af pensionssystemet risikerer at skabe usikkerhed om, hvordan man mest hensigtsmæssigt placerer sin opsparing. På den baggrund foreslås det at færdiggøre Pensionskommissionens arbejde. LO mener, at hovedfokus lige nu må være på at få de nye tiltag implementeret ordentligt, så tiltagene får den ønskede virkning.

Kapitel II. Skat og arbejdsudbud

Den danske litteratur omkring skattelettelser kan deles op i to kategorier. I den ene kategori vurderes effekten på indkomsten, mens man i den anden kategori alene ser på effekten på de præsterede timer. Formandskabet argumenterer for, at den første type af analysen vil overvurdere effekten af ændringer i skattesystemet, mens den anden type af analyse vil undervurdere effekterne.

Det er hensigtsmæssigt, at der nu ligger en nyere analyse af effekterne baseret på timer i stedet for indkomst. Det er således den type, der ligger til grund for regneforudsætningerne i Finansministeriet.

I beregningen af centrale skatteændringer kan det ikke afvises, at effekten på arbejdsudbuddet kan være negativ. Der henvises ofte til, at der ikke med sikkerhed kan siges noget om de dynamiske effekter af offentlig service. Ifølge denne analyse er der heller ikke klare effekter på arbejdsudbuddet af ændringer i skatten.

At det middelrette skøn er på niveau med Finansministeriets bør derfor ikke tolkes som en blåstempling af de nuværende regneregler. Analysen viser netop, at der er meget stor usikkerhed om effekten af skatteændringer. Det efterlader et indtryk af, at kriterierne for empirisk

evidens på skatteområdet er relativt lempelige sammenlignet med fx effekterne af offentlig service.

LO finder, at de store usikkerheder, der er illustreret i analysen, giver anledning til at overveje i hvor vid en udstrækning, elasticiteten kan indarbejdes i konsekvensberegninger i politiske tiltag.

For det første bør det overvejes, om man kan indregne gennemslaget af en skattereduktion fra dag ét og således bruge gevinsten fra adfærdssændringen, før den er realiseret.

For det andet bør man kraftigt overveje, om studiet giver tilstrækkelig videnskabelig evidens for, at elasticiteten kan overføres til andre områder fx ved beregningen af arbejdsudbudsvirkningen af lavere registreringsafgifter.

Det fremhæves desuden, at den beregnede elasticitet skal tolkes som en etårseffekt. Over hele perioden har været der været en tendens til, at marginalsatten er faldet bredt over indkomstspektret. Derfor er der umiddelbart en risiko for, at estimaterne også indeholder laggede effekter af tidligere års skattereduktioner, hvilket kan indebære en overvurdering af etårseffekten. Det er uklart, om studiet har testet dette til bunds, hvilket er helt centralt for fortolkningen af elasticiteten.

Kapitel III. Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Kapitlet indeholder en god og brugbar gennemgang af gruppen af ufaglærte og udviklingen i gruppens tilknytning til arbejdsmarkedet. At gruppen af ufaglærte generelt bliver mindre er en god udvikling, men de tilbageværende i gruppen er til gengæld gennemsnitligt dårligere stillet i forhold til beskæftigelse og sociale vilkår.

Karakteristikken af ufaglærte efterlader billedet af en gruppe med meget svære vilkår, både i deres opvækst og i den nuværende situation. Den sociale arv lever desværre i bedste velgående for de dårligst stillede, og det sætter spor op igennem arbejdslivet.

Analysen understøtter derfor behovet for et stort politisk fokus på gruppen af ufaglærte og de kommende generationer af børn af ufaglærte. For nogle er der behov for et socialpolitisk fokus, mens der for andre er brug for en ekstra indsats i forhold til uddannelse og beskæftigelse.

Formandskabets estimat af beskæftigelseseffekten er desværre afgrænset til en meget lille gruppe, og det trækker den estimerede effekt ned sammenlignet med fx AE's analyser. Der er dog stadig et endnu større potentiale for gruppen som helhed, men det vil naturligt nok kræve en større indsats at realisere.

3F - FAGLIGT FÆLLES FORBUND

Kapitel 1: Konjunktur, offentlige finanser og aktuel økonomisk politik

3F er overordnet enig i vækstbilledet og vurderingen af konjunktursituationen i Danmark. 3F mener dog fortsat ikke, at der er store kapacitetsproblemer i dansk økonomi eller på det danske arbejdsmarked. Det er naturligt, at der kommer et øget pres på arbejdsmarkedet i takt med, at det går bedre i dansk økonomi. Det åbner som en positiv sidegevinst op for flere beskæftigelsesmuligheder for grupper på randen af arbejdsmarkedet. 3F er ligeledes enig i det hovedscenarie, som vismændene opstiller om, at især forøgelse af arbejdsudbuddet de kommende år vil holde presset på arbejdsmarkedet nede. 3F ser dermed ikke den store risiko for, at der vil ske en overophedning i økonomien som følge af mangel på arbejdskraft. Vismændene forventer da heller ikke en øget stigning i beskæftigelsesgabet. Manglen på arbejdskraft i vores nabolande problematiseres, mens der ikke er fokus på de mange ledige ressourcer, der fortsat er i Sydeuropa, og som må kunne tiltrækkes, hvis udfordringerne om kapacitetsbegrænsningerne alligevel skulle blive et problem i de kommende år. Med de nyeste væksttal fra udlandet og flere danske indikatorer, der er dykket på det seneste, er der bekymring for, at vi er forbi toppen, og at der er opbremsning på vej for dansk økonomi.

3F kvitterer for lidt mere forklaring på udviklingen i den strukturelle saldo, men mener fortsat, at det er svært at blive klog på, hvad der er sket. På trods af et pænt overskud i 2017 på den faktiske saldo udviser Vismændenes strukturelle saldo fortsat et mærkbart underskud, der også ligger markant lavere end Finansministeriets. Måler man fra 2005 til 2011 er der en underliggende forværring af de offentlige finansers sundhedstilstand på op imod 80 milliarder kroner. Samtidig er det umuligt at genfinde den "genopretningspakke", som den borgerligere regering gennemførte i 2010, som skulle rette finanserne op med præcis 1,5 procent af BNP frem mod 2013. Virkede den ikke, og blev kriseregningen dermed ikke betalt som forventet?

3F er enig i, at med det billede rapporten tegner, er tiden ikke til finanspolitiske lempelser. Der savnes dog perspektiv i forhold til et fortsat underforbrug i den offentlige efterspørgsel, der kan trække den anden vej, ligesom reaktionen på en mulig økonomisk opbremsning kunne være diskuteret nærmere. Er vi forbi toppen, skal man passe på med den finanspolitiske bremse. Vi mener heller ikke, at der hverken er behov, eller at det er hensigtsmæssigt i forhold til konjunkturerne med nye reformer, der løfter arbejdsudbuddet de kommende år. Det er ikke mangel på hænder og vækstbidrag fra arbejdsmarkedet, der er en udfordring for danske økonomi. Er der en udfordring for danske økonomi må det være med produktiviteten.

Kapitel 2: Skat og arbejdsudbud

Det er som udgangspunkt spændende og meget positivt, at der endelig bliver lavet en ny undersøgelse på et område, der fylder relativt meget i den økonomiske, politiske debat, og som har stor betydning i de politiske forhandlinger, og som tidligere har været baseret på en meget gammel undersøgelse. Det har dog før mødet været svært - om ikke umuligt - at vurdere validitet og robusthed af den nye undersøgelse grundet mangelfuld dokumentation af resultaterne. Vi står således tilbage med flere spørgsmål end svar: Hvad sker der, hvis modellens specifikationer ændres, og hvor følsomme er resultaterne på tværs af forskellige dimensioner? Det er uklart, hvor valide de selvrapporterede arbejdstimer er, og om der overens-

stemmelse mellem de selvrapporterede og betalte timer. Der savnes også en diskussion af resultatet og de mulige konsekvenser af de insignifikante resultater for mænd, der for eksempel udgør næsten $\frac{3}{4}$ dele af topskattebetalerne, og at kvinders elasticitet er otte gange større.

Det er positivt, at der gøres så meget ud af usikkerheden i konsekvensberegningerne. Når usikkerheden er så stor, må man spørge, om det er rimeligt at regne selvfinansiering fra skattelettelser ind i økonomisk-politiske tiltag allerede fra år 1. Et andet og nærliggende spørgsmål er, om man – som centraladministrationen i vidt omfang gør i dag – bare kan overføre arbejdsudbudselasticiteterne til beregning af effekter for ændrede afgifter som PSO, registreringsafgift, slik, nødder, cigaretter og lignende? Endelig må man spørge, om vi har "tilstrækkelig empirisk evidens" til at regne så præcist, som man gør i centraladministrationen i dag på både indkomstskat og afgifter.

Kapitel 3: Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

3F mener, at man helt overordnet skal passe på med at opfatte alle ufaglærte danskere som en samlet gruppe. Cirka halvdelen 3F's medlemmer står i de officielle statistikker med kun en grundskoleuddannelse, men mange er i virkeligheden specialiseret arbejdskraft, som blandt andet bliver brugt i industrien, og som er opkvalificeret på anden vis. Man bør som minimum skelne mellem de ufaglærte danskere, som er henholdsvis enten i eller uden for arbejdsstyrken. Dagpengemodtagere og mange af 3F's arbejdende medlemmer kan ikke sættes i forbindelse med de mange sociale problemer med videre, som ifølge rapporten kendetegner hele gruppen af ufaglærte danskere.

3F mener, at det er glædeligt, at analysen med alt tydelighed viser, at andelen af de ufaglærte er blevet mindre, og at opkvalificering fra ufaglært til fagligt har en gavnlig effekt, både hvad angår sociale faktorer og hvad angår tilknytningen til arbejdsmarkedet. På den anden side er den endnu et bevis på, at den økonomiske og sociale ulighed har været stigende i Danmark. Når der er en gruppe af ufaglærte, som er blevet markant svagere over tid, er det derfor særdeles vigtigt, at der bliver sat fokus på denne restgruppe.

I 3F er vi slet ikke enige i gisningerne om, at de ufaglærte danskere samlet set skulle have fået nemmere tilkendelser til offentlig forsørgelse. Det undersøges ikke og underbygges ikke i rapporten, og der er flere argumenter for, at udviklingen skulle være modsatrettet. Generelt er reglerne for ydelserne blevet strammet. Samtidig må man forvente, at fleksjobberne var endt på andre ydelser som for eksempel førtidspension, hvis ikke de var blevet tilkendt et af de nye mini-fleksjob. Vi mener, at der er tungere argumenter, som peger i den anden retning – at andelen af offentlig forsørgede blandt ufaglærte er steget på trods af stramningerne i offentligt forsørgelsesydelser.

I 3F er vi glade for analysen omkring afkast af uddannelse, men det virker noget arbitrært, at man vælger at fokusere så benhårdt på de personer, der har over 90 procent sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Denne gruppe er afgrænset til kun 100 personer, hvilket synes at være ekstremt indsnævret. Det må være mere end 100 personer, der er i spil, når vi taler om opkvalificering, og som der skal føres politik efter. Vi er enige i, at en gennemsnitsbetragtning ikke nødvendigvis er det bedste mål, men analysen vil have haft gavn af et

bredere og mere nuanceret fokus. 3F er på den baggrund nervøse for, at rapporten bliver brugt politisk til at konkludere, at det kun kan betale sig at opkvalificere en meget lille gruppe af ufaglærte, som jo ikke er hvad vismændene siger. 3F mener, der bør investeres massivt i uddannelse også til en målgruppe, som ifølge analysen har langt til beskæftigelse, og som i virkeligheden også har det største økonomiske potentiale.

DANSK METAL

Konjunktur og offentlige finanser

Vismændenes hovedscenarie for de kommende års økonomiske udvikling er en højkonjunktur med blød landing. Det vurderes samtidig at den planlagte kontraktive finanspolitik i 2019 er passende. Dansk Metal deler vurderingen af de kommende års udvikling og det overordnede syn på finanspolitikken.

I rapporten fremhæves to forhold, der kan slå udviklingen af sporet. Dels at et tiltagende pres på arbejdsmarkedet kan føre til en overophedning, dels at effekterne af Brexit og en global handelskrig kan trække den globale vækst ned. Dansk Metal deler vurderingen af den internationale usikkerhed, men vil advare imod, at man stirrer sig alt for blind på en mulig overophedning af arbejdsmarkedet. I stedet for en generel bekymring burde man rette blikket mod de sektorer, hvor udfordringen må siges at være størst.

Arbejdsmarkedet og risikoen for overophedning får en del plads i kapitlet om konjunkturer og offentlige finanser.

Det fremgår, at et stigende antal virksomheder i industrien og i byggeriet nævner mangel på arbejdskraft som produktionsbegrænsende faktor. Det er dog værd at bemærke, at der i industrien findes en større andel, der nævner mangel på efterspørgsel som den væsentligste begrænsende faktor. Samtidig ligger såvel kapacitetsudnyttelse som forgæves rekrutteringer i industrien markant under niveauet op til den seneste krise. Endvidere er lønstigningerne i industrien meget beherskede, noget der heller ikke peger i retning af et arbejdsmarked, der er ved at koge over. Det skal da også fremhæves, at vismændene i rapporten sænker deres vurdering af lønudviklingen i 2019.

Vismændene noterer, at de beherskede lønstigninger og den gode produktivitet i industrien samtidig er med til at fastholde den stærke danske lønkonkurrenceevne. Det synspunkt deles af Dansk Metal.

I henhold til vismændene bør man arbejde for reformer, der kan styrke arbejdsmarkedets tilpasningsevne og dermed mindske konsekvenserne af konjunkturmæssige udsving. Der peges på, at man burde operere med regler, der giver forskellige muligheder afhængig af konjunkturen. Som eksempler nævnes senere tilbagetrækning, aktiv arbejdsmarkedspolitik, udenlandsk arbejdskraft og dagpenge.

Dansk Metal vurderer, at det er meget vanskeligt at skabe universelle regler, der indkapsler konjunktursituationen for forskellige brancher og fagområder. Som vismændene også selv skriver, så er det svært at designe regelbaserede systemer, der sikrer de rette incitament på rette tidspunkt.

I den aktive arbejdsmarkedspolitik er der allerede i dag indlejret muligheden for at justere op eller ned på henholdsvis opkvalificering og målrettet jobfokus. Og i forhold til udenlandsk arbejdskraft, findes allerede i dag et konjunkturafhængigt element i form af Positivlisten. Så det der efterspørges findes i en vis udstrækning allerede.

Vismændene giver udtryk for bekymringer vedrørende den fremtidige udvikling på arbejdsmarkedet. Og med det billede der tegnes af det polske og tyske arbejdsmarked, hvor meget tyder på stigende udfordringer med mangel på arbejdskraft, så vil det formentlig blive vanskeligt at tiltrække yderligere arbejdskraft fra f.eks. Polen.

I det lys undrer det, at uddannelse og opkvalificering stort set ikke nævnes i rapporten. Det burde ellers være et oplagt forslag til at sikre et kvalificeret arbejdsudbud også i fremtiden.

Det gælder ikke mindst inden for erhvervsuddannelserne som kunne være med til at sikre et større udbud af industriens kernetropper. Nogen som der i dag inden for visse geografiske områder og uddannelser er ved at være mangel på. Arbejdsløsheden hos Dansk Metal lå i november på 2,3 pct.

I forhold til at sikre det fremtidige arbejdsudbud og dermed opnå den bløde landing som vismændene lægger op til, spiller den forhøjede pensionsalder en meget stor rolle. Det bliver kort berørt i rapporten, men det er nok et åbent spørgsmål om alle de mennesker, der regnes med i Excel-arkene, de facto også kan arbejde til de er 70 år eller endnu ældre. I Dansk Metal sætter vi stort spørgsmålstegn ved præcis den forudsætning.

Offentlige finanser frem mod 2025

I rapporten slås det endnu en gang fast, at den faktiske saldo i høj grad vil svinge med konjunkturerne, og at den derfor er et dårligt mål for den grundlæggende sundhed i de offentlige finanser. Det synspunkt deler Dansk Metal og deler derfor også synspunktet om, at den strukturelle saldo er et bedre mål.

Men der er også udfordringer med den strukturelle saldo, som jo dels ikke er en observerbar størrelse, og som dels har nogle ret store udsving, som ikke altid er lige nemme at forklare og forstå.

Et eksempel er, at den strukturelle saldo i perioden 2002 til 2008 i gennemsnit lå på 1,7 pct. af BNP. Den lempelige finanspolitik i årene 2009 og 2010 anvendes i rapporten som forklaring på, at perioden 2010 til 2014 havde strukturelle underskud på mellem 1,5 pct. og 2 pct. af BNP. Men kan udviklingen virkelig forklares med finanspolitik alene? Eller er der andre forklaringer, der burde inddrages? De spørgsmål besvares ikke i rapporten.

Aktuel økonomisk politik

Både økonomien og debatten herom er kompleks. Derfor må det være et krav, at den til enhver tid siddende regering klart fremlægger dokumentation for, hvordan forslag og aftaler påvirker de væsentligste finanspolitiske mål.

Budgetloven skal evalueres i dette folketingsår. Dansk Metal er helt enig med formandskabet når det foreslås, at der foretages en dybtgående analyse af omkostninger og gevinster ved de forskellige elementer i budgetloven. Dansk Metal deler også vismændenes anbefaling om at styrke det flerårige perspektiv i finanspolitikken

Skat og arbejdsudbud

Kapitlet har den væsentlige pointe, at indretningen af skattesystemet er en grundlæggende afvejning mellem fordelingshensyn og velstand. Samtidig slås det fast, at de seneste årtiers skattereformer markant har mindsket progressiviteten i skattesystemet.

Formandskabet skal roses for at tage debatten om effekter af skatteændringer op i rapporten, og for at fremhæve den usikkerhed, der er i konsekvensberegningerne, og at sådanne usikkerheder bør fremhæves, når der foreslås skattereformer.

De nye beregninger viser, at der er endog ganske store usikkerheder på selvfinansieringsgraderne af de forskellige gennemregnede ændringer i skatten, og interessant nok er det ikke engang sikkert, at selvfinansieringsgraden er positiv.

Et væsentligt bidrag i kapitlet er de nye beregninger af elasticiteter, som ikke giver anledning til at anfægte den timeelasticitet, som de økonomiske ministerier lægger til grund, når de foretager konsekvensberegninger (side 153). På den anden side (side 154) fastslås det dog, at der kun findes få danske undersøgelser af effekten på arbejdstid, og at der ikke er konsensus på baggrund af internationale studier. Men formandskabet vurderer altså, at de ganske få danske studier er tilstrækkelige?

En stor del af debatten om indkomstskat drejer sig om topskat. Det kunne dog også være interessant at se nærmere på sammenhængen mellem kommuneskatterne og arbejdstidsudbuddet i de enkelte kommuner. Især for den del af skatteyderne, der ikke betaler topskat og som derfor med sikkerhed ikke berøres af det skrå skatteloft. Dansk Metal er opmærksom på, at hverken stratificering eller analyse er helt enkel at gennemføre, men den kunne give væsentlige indsigter i kommuneskatternes variations indflydelse på den enkelte ikke-topskatteydners beslutning om udbud af arbejdstid.

Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Formandskabet tog endnu et interessant emne op i efterårets rapport, nemlig ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kapitlet giver en god gennemgang af gruppen af ufaglærte og ikke mindst udviklingen i gruppens tilknytning til arbejdsmarkedet. Gruppen af ufaglærte er blevet mindre over tid. Til gen-

gæld er der en tendens til, at de resterende i gruppen gennemsnitligt er dårligere stillet i forhold til beskæftigelse og sociale vilkår.

Udviklingen tyder på, at ufaglærte med de bedste beskæftigelsesmuligheder i højere grad end tidligere har fået en uddannelse. Og det har medvirket til, at restgruppen af ufaglærte i gennemsnit er mindre arbejdsmarkedsparate end tidligere. Meget tyder ligeledes på, at den sociale arv er svær at bryde for denne gruppe.

Dansk Metal vil gerne kvittere for analysen, der viser, at beskæftigelsesmulighederne blandt ufaglærte kunne øges væsentligt, hvis de får en erhvervsuddannelse. Det ligger helt i tråd med Dansk Metals vurdering af nødvendigheden af både at styrke erhvervsuddannelserne og løfte efter- og videreuddannelsesindsatsen. Både for at sikre det fremtidige behov for kvalificeret arbejdskraft, men også for at medvirke til at løfte gruppen af ufaglærte – både til gavn for dem selv, men også for samfundsøkonomien.

AKADEMIKERNE

Akademikerne er enig med formandskabet i, at dansk økonomi er i god gænge. Opsvinget har nu bidt sig fast. Og, med de seneste revisioner af nationalregnskabet har det vist være billedet de sidste par år, uden at vi helt viste det.

Om kort tid vil mere end 3 mio. danskere være i job. Der har aldrig før været så mange beskæftiget i Danmark, og i vores øjne er det vigtigt at virksomhederne fremadrettet også kan finde den arbejdskraft de har brug for. Ellers, risikerer vi at sætte den gode udvikling over styr.

Der skal derfor være større fokus på at dygtiggøre alle, så vi kan løfte arbejdsstyrkens kompetencer, og sikre at alle kan håndtere de omstillinger som blandt andet følger af den digitale udvikling.

Efteruddannelse er nøglen til løbende dygtiggørelse - løbende opkvalificering – hvad enten du arbejder på en byggeplads, et gymnasie eller på et sygehus. Vi skal derfor prioritere den løbende efteruddannelse, så den enkelte bedre kan begå sig på arbejdsmarkedet. Sikre, at den enkeltes kompetencer bedre matcher virksomhedernes behov.

Akademikerne er enig i formandskabets bidrag til at fastholde fokus på ufaglærtes beskæftigelses- og uddannelsesmæssige forhold. Såvel for samfundet som for den enkelte er dygtiggørelse vigtig, og for ufaglærte kan en faglært uddannelse være vejen til god og varig beskæftigelse samt skabe øgede muligheder for videre uddannelsesforløb. Der skal dog holdes fokus på, at fortsat vækst i samfundet forudsætter et generelt højt uddannelsesniveau, herunder også løbende opkvalificering af den akademiske arbejdskraft.

Akademikerne ser også gerne en grundig evaluering af de finanspolitiske rammeværktøjer. Fx er det uhensigtsmæssigt, at udgiftslofterne i realiteten er 1-årige.

Det er mere hensigtsmæssigt med flerårige udgiftslofter, da det blandt andet vil give et større lokalt ledelsesrum, og gøre det nemmere at tilrettelægge arbejde efter den aktuelle situation. Det vil ikke bare føre til bedre brug af offentlige midler, men også styrke udviklingen af den offentlige sektor.

Akademikerne kvitterer for, at formandskabet løbende vil overvåge og opdatere de gængse regneregler, der har stor betydning for vurderingen og indretningen af den økonomiske politik. Vi håber, at de økonomiske ministerier vil bygge videre herpå, da der løbende er behov for at kigge regnemetoderne efter. Det er nu navnlig vigtigt at få inddraget udgiftssiden også. Herunder er det afgørende, at der tages højde for de dynamiske effekter af investeringer i uddannelse og forskning.

DI

Vismændenes prognose for dansk økonomi forekommer noget optimistisk. DI håber naturligvis, at eksporten hurtigt retter sig igen, og at væksten i produktiviteten tiltager væsentligt i de kommende år; men i DI tvivler vi på, at vi vil være så heldige, som Vismændene regner med. DI forventer en noget lavere vækst end Vismændene. Ligeledes ventes en lavere vækst i produktiviteten.

Væksten i produktiviteten er helt afgørende for vurderingen af situationen på arbejdsmarkedet. Som også påpeget af Vismændene, fører lavere vækst i produktiviteten til et øget pres på arbejdsmarkedet. DI forventer i modsætning til Vismændene et tiltagende pres på arbejdsmarkedet i de kommende år, især på grund af forventninger om en mere beskeden vækst i produktiviteten. Dermed stiger faren for alvorlig overophedning på arbejdsmarkedet.

Vismændene anfører, at de vurderer den finanspolitiske stramning i 2019 som passende. DI er enig i, at denne stramning er nogenlunde afstemt med konjunktursituationen, men der kan blive behov for at stramme yderligere. Den netop vedtagne finanslov har i vidt omfang disponeret råderummet til offentligt forbrug og offentlige overførsler. I lyset af kapacitetspresset havde det været bedre at konsolidere de offentlige finanser eller bruge dele af råderummet på f.eks. at forbedre strukturerne ved at nedsætte skatterne, som kan øge arbejdsudbuddet.

DI forventer et stigende kapacitetspres frem mod 2020, mens Vismændene forventer et omtrent uændret kapacitetspres. Derfor anbefaler DI også på det foreliggende grundlag at stramme finanspolitikken for 2020, når den fastlægges i løbet af 2019.

DI anbefaler, at man især dæmper kapacitetspresset ved at øge udbuddet af arbejdskraft, f.eks. ved at gøre det nemmere at tiltrække udenlandsk arbejdskraft og ved at gennemføre reformer, der øger arbejdsudbuddet. Vi skal bruge de gode tider til at få så mange som muligt til at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Efterspørgslen kan med fordel dæmpes ved at begrænse væksten i de offentlige udgifter.

DI er enig i Vismændenes vurdering af, at de i energiaftalen aftalte afgiftslempelser på el er positiv lige som konkurrenceudsættelsen af energieffektiviseringen. DI havde dog gerne set en endnu større indsats for at styrke energieffektiviseringsindsatsen.

DI er enig med Vismændene i behovet for at sikre en omkostningseffektiv dansk klimaindsats. Et vigtigt element heri er koordinering af klimaindsatsen på EU-niveau.

DI støtter regeringens ambition om at udfase salg af nye klimabelastende personbiler fra 2030. DI gør opmærksom på, at den aftalte transportkommission netop skal bidrage med forslag til konkrete langsigtede transporttiltag. DI anbefaler her en teknisk omlægning af registreringsafgiften. DI havde i øvrigt gerne set større fokus på energieffektivisering i regeringens klima- og luftplan.

Vismændene fremhæver, at regeringen bør tilstræbe at vurdere alle politiske aftaler, udspil og lovforslag ud fra alle de finanspolitiske mål. Konkret påpeger Vismændene, at dokumentationen af såvel medieforlig som energiaftale har været mangelfuld. DI er enig med Vismændene i, at dokumentationen af politiske aftaler, og deres effekt på de finanspolitiske rammer, med fordel kan styrkes.

DI sætter pris på, at Vismændene har afsat ressourcer til at estimere arbejdsudbudselasticiteten ved skatteændringer. DI vil gerne påpege, at Vismændenes elasticitet på 0,1 ikke umiddelbart kan sammenlignes med den centraladministrationen anvender, som også er fastsat til 0,1. Som Vismændene også påpeger, er den elasticitet, som centraladministrationen regner med, en langsigtselasticitet, mens den Vismændene finder, er en kortsigtselasticitet. Derfor mener DI, at Vismændenes beregninger tyder på, at centraladministrations skøn er for konservativt.

Vismændene skønner, at arbejdsudbudselasticiteten er langt større for kvinder end for mænd. DI finder analysen interessant, men mener, at Vismændene burde have undersøgt, om det snarere er personens *forsørgerrolle* i familien (dvs. primær kontra sekundær forsørger) snarere end selve kønnet, der udgør den forklarende kraft. En afklaring heraf synes relevant i forhold til at afgøre, hvilke resultater der kan forventes af forskellige policy forslag – f.eks. i forhold til at øge kvinders arbejdsudbud generelt eller deres repræsentation i de øvre ledelsesslag som direktioner og bestyrelser.

Vismændene pointerer meget kraftigt, at en reduktion af marginals-katten ikke alene påvirker arbejdstiden, men også eksempelvis produktiviteten og dermed timelønnen samt omfanget af sort arbejde mv.

DI er meget enig med Vismændene i disse betragtninger. Således adderer DI da også en produktivitetseffekt til centraladministrationens beregninger af timeeffekten af skatte- og afgiftslempelser. Af samme årsag undrer DI sig over, at formandskabet ikke selv opgør og medtager effekten på produktivitet og dermed på velstandsniveauet. DI mener, at Vismændenes analyse peger på, at centraladministrationen "glemmer noget" i deres beregninger. Dette skal særligt ses i relation til regeringens vækstsmål.

Tilsvarende er det vigtigt at "få med" i regnestykket, at højere produktivitet (f.eks. via lavere topskat) også medfører højere offentlig service og højere indkomstoverførsler (via satsregulering). I forhold til sidstnævnte er det i sidste ende et politisk valg, hvorvidt man vil modregne denne effekt (og dermed øge selvfinansierungsgraden).

Vismændene undersøger ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet. For DI er det helt overordnet vigtigt, at slå fast, at hovedparten af de ufaglærte har en solid tilknytning til arbejdsmarkedet. Vi kan konstatere, at virksomhederne mangler kvalificerede medarbejdere på alle niveauer i disse år – fra engagerede ufaglærte og til dygtige faglærte til specialister i verdensklasse. Ufaglærte med tilknytning til arbejdsmarkedet er en langt stærkere gruppe, end den ofte gøres til.

Man kan argumentere for, at Vismændenes definition af ufaglærte er for snæver, da den kun inkluderer personer, som har grundskoleuddannelse som højeste fuldførte. En person med en gymnasial uddannelse som højeste fuldførte er imidlertid også uden en erhvervskompetencegivende uddannelse og bør også betragtes som ufaglært. Ved at udelade dem bliver tallene for de ufaglærte i rapporten dårligere, end de ellers ville være.

Tallene i kapitlet tegner et tydeligt billede af, at reduktionen af gruppen af ufaglærte har medført, at gruppen i dag fremstår meget svagere mht. social baggrund og helbred end tidligere. Trods Vismændenes forbehold mod at drage konklusioner må det spille en væsentlig rolle for, at der i dag er flere på langvarig forsøgelse. Vismændene peger dog også på, at det kan have en betydning, at der er kommet flere offentlige forsørgelsesydelse til. Dermed er der kommet flere muligheder for at være på langvarig forsøgelse. Det er stærkt bekymrende, hvis det er tilfældet, og det er bestemt noget, der bør undersøges nærmere.

Hovedresultatet i analysen om, at en erhvervsuddannelse kan løfte ufaglærtes sandsynlighed for at være i beskæftigelse kommer med flere forbehold, men alt i alt tyder det på, at det kan løfte beskæftigelsen for ufaglærte at tage en erhvervsfaglig uddannelse. Det er positivt, og det er yderligere et godt argument for at styrke indsatsen for at få flere til at tage en erhvervsuddannelse.

Den Forberedende Grunduddannelse (FGU) er et skridt på vejen. Her er formålet jo netop at løfte gruppen af udfordrede unge, så de enten kan komme i ufaglært arbejde eller i gang med en erhvervsuddannelse. Lykkes det, er der et stort potentiale for virksomhederne i at rekruttere nye medarbejdere og lærlinge blandt denne gruppe og dermed bidrage til at afhjælpe manglen på arbejdskraft.

SMVDANMARK

Konjunkturafsnittet

SMVdanmark deler formandskabets analyse af dansk økonomi. Økonomien er i disse år inde i en stabil vækst. Det er nu mere end fem år siden, at SMVdanmarks konjunkturbarometer var

under nulpunktet. Samtidig er der en oplevelse af, at opsvinget har fået sit tag i det meste af landet og de fleste brancher.

Opsvinget har også udmøntet sig i en stigende mangel på arbejdskraft, hvor 42 pct. af SMV-danmarks medlemsvirksomheder nu vurderer, at de er begrænsede af mangel på kvalificeret arbejdskraft. Niveauet er rekordhøjt set over de ti år, hvor SMVdanmark har stillet virksomhederne det spørgsmål. Manglen på kvalificeret arbejdskraft er i den forbindelse størst indenfor byggeri og industri.

SMVdanmark deler formandskabets bekymringer om, at vedvarende mangel på arbejdskraft kan medføre løn- og prisstigninger. SMVdanmark vil derfor igen benytte lejligheden til at komme med en generel politisk opfordring til at have større fokus på de erhvervsrettede ungdomsuddannelser med henblik på at sikre et større optag på erhvervsskolerne.

Det er især de små og mellemstore virksomheder, der løfter byrden med at uddanne de unge, og holder formandskabets forudsigelser om, at dansk økonomi fortsætter med høj vækst de kommende år, er det både nødvendigt med et større udbud af faglærte og flere incitamenter for de små og mellemstore virksomheder til at øge antallet af lærlinge. Her mener SMVdanmark, at der skal iværksættes flere initiativer.

SMVdanmark er enig i, at der med fordel kan hentes mere arbejdskraft i udlandet. Endvidere mener SMVdanmark også, at man kan øge kapaciteten i dansk økonomi og mindske risikoen for overophedning, hvis det bliver mere fordelagtigt at investere i ny teknologi, der frigør arbejdskraft.

BoligJobordningen

SMVdanmark har noteret sig, at formandskabet endnu engang markerer deres standpunkt omkring afskaffelse af BoligJobordningen. Formandskabet ser i denne sammenhæng, som ofte før, bort fra den lange række af gevinster for samfundet, som BoligJobordningen medfører.

Først og fremmest har BoligJobordningen en dokumenteret effekt på sort arbejde, sort arbejde der årligt antager et omfang på mindst 34 milliarder kroner – og derfor indebærer tabte indtægter for staten i milliardklassen. Her kunne der være god grund til at se på Sverige, hvor et større boligjobfradrag også giver en endnu stærkere effekt på det sorte arbejde.

BoligJobordningen virker samtidig på at øge arbejdsudbud og livskvalitet for danskerne, der i højere grad kan betale sig fra byggeopgaver, vedligehold og rengøring i eget hjem, og dermed enten kan arbejde mere eller holde mere fri.

Ufaglærte

Som formandskabet påpeger, så skal der gøres mere for, at ufaglærte bliver faglærte, og da tre ud af fire af de ufaglærte allerede har været i gang med en erhvervsuddannelse, men er faldet fra, bør man starte der. Der skal flere midler til erhvervsuddannelserne, så der kan

skabes attraktive uddannelser og studiemiljøer, og der skal være bedre tilbud til virksomheder, der går ind og løfter opgaven med at uddanne.

Her er den nuværende praktikplads AUB-aftale utilstrækkelig og uambitiøs. Der skal flere incitamenter til og anerkendelse af alle de virksomheder, som uddanner de faglærte og derved styrker samfundet. Og belønningen skal også gælde de helt små virksomheder, der pt. ikke kan få praktikbonus, når de uddanner flere lærlinge, fordi det er blevet besluttet, at dem med kun én fuldtids faglært ansat ikke er inkluderet.

Uddannelse er en central faktor for at øge beskæftigelsen blandt de ufaglærte. Det kræver en markant styrket indsats at fastholde denne gruppe i uddannelse. Derfor kræver det også ekstra investeringer at nå dette mål.

SMVdanmark ser med stor tilfredshed på initiativer, der skal tilskynde flere unge til at vælge en erhvervsuddannelse, samt tiltag der kan få dem til at gennemføre uddannelsen. SMVdanmark kan derfor kun bakke markant op om, at der igangsættes yderligere initiativer til brobygning og til at mindske frafaldet på erhvervsuddannelserne. I den forbindelse skal det understreges, at kvaliteten af undervisningen bør styrkes ved at satse massivt på investeringer i maskiner og udstyr på skolerne samt ved efteruddannelse af lærerne.

LANDBRUG & FØDEVARER

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Formandskabets vurdering af konjunktursituationen afviger ikke meget fra Formandskabets vurdering i "Dansk Økonomi, forår 2018". Dansk økonomi har oplevet høj vækst på over 2 pct. de seneste tre år, og der ventes vækstrater på omkring 2 pct. de kommende år. Formandskabet finder, at virksomhedernes aktuelle problemer med at finde kvalificeret arbejdskraft bliver modvirket af et stigende arbejdsudbud de kommende år. Formandskabet finder således, at den aktuelle højkonjunktur vil ende med en blød landing.

Landbrug & Fødevarer ser også positivt på den økonomiske udvikling om end vi vurderer, at der er en betydelig risiko for, at højkonjunktoren resulterer i en gradvis overophedning af det danske arbejdsmarked og at det øger risikoen for en hård landing.

Formandskabet skriver, at højere lønstigninger i sig selv vil lette presset på arbejdsmarkedet, fordi det vil forværre lønkonkurrenceevnen og skade eksporten. Landbrug & Fødevarer mener ikke, at det er ønskelig tilgang. I stedet bør manglen på arbejdskraft afhjælpes via et øget arbejdsudbud, så konkurrenceevnen kan fastholdes.

Landbrug & Fødevarer vurderer, at der allerede i dag er betydelige flaskehalsproblemer på det danske arbejdsmarked. Landbrug & Fødevarers konjunkturmålinger viser en kraftig stigning i antallet af virksomheder, der melder at "manglende adgang til arbejdskraft" begrænser produktionen. I 4. kvartal 2018 var det hver tredje virksomhed i fødevarerindustrien og hver femte virksomhed i agroindustrien, der meldte om mangel på kvalificeret arbejdskraft. For

bare tre år siden var det kun 2 pct. af fødevarerivirksomhederne og 9 pct. i agroindustrien, der meldte om mangel på kvalificeret arbejdskraft. På den baggrund mener Landbrug & Fødevarer, at det er centralt med et fortsat politisk fokus på strukturforbedrende reformer, der kan øge produktiviteten og arbejdsudbuddet.

Landbrug & Fødevarer deler ikke Formandskabets optimistiske forudsætning om tilstrømning af international arbejdskraft i de kommende år. Som Formandskabet selv nævner, oplever de lande, der hidtil har leveret arbejdskraften, selv kraftigt forbedrede konjunkturer samtidigt med, at der er igangsat kampagner for at trække arbejdskraften hjem. Landbrug & Fødevarer ser en større risici end Formandskabet i at tiltrække arbejdskraften fremadrettet. Derfor mener Landbrug & Fødevarer, at positivlisten bør udvides, så også faglært arbejdskraft inden for mangelområder kan opnå arbejdstilladelse. Ligesom beløbsgrænsen bør sænkes. Dette bør ske snarest, og ikke afvente at arbejdsmarkedet for alvor er overophedet.

Aktuel økonomisk politik

Formandskabet forholder sig til hvilke politiske muligheder der er til stede hvis der er fare for overophedning som følge af det stigende pres på arbejdsmarkedet. Formandskabet nævner bl.a. muligheden for at begrænse efterspørgslen ved at udskyde indfasning af lavere beskatning på arbejdsindkomst fra "Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst". Landbrug & Fødevarer finder dette argument uhensigtsmæssigt i og med at Formandskabets forslag vil begrænse arbejdsudbuddet jf. Formandskabets egne analyse i kapitel II "Skat og arbejdsudbud" netop i en situation hvor økonomien er på vej til bliver overophedet pga. manglende arbejdskraft.

Landbrug & Fødevarer finder det mere interessant når Formandskabet diskuterer muligheden for at gøre tilgangen af international arbejdskraft konjunkturafhængigt. Formandskabet argumenterer for at de tiltag der kan gøres for at tiltrække den internationale arbejdskraft, kan sætte i gang når konjunktursituationen tilsiger dette. Landbrug & Fødevarer er enige i at international arbejdskraft virker stabiliserende på konjunkturerne, men ser ikke nogen grund til at disse tiltag ikke igangsættes med det samme uanset konjunkturerne. Tilstrømning og afvandring af den internationale arbejdskraft følger allerede konjunkturerne. International arbejdskraft kommer i gode tider og tager hjem i dårlige tider, som beskrevet i "Dansk Økonomi, forår 2017".

Formandskabet kritiserer den vedtagne energiaftale, hvor Folketingets partier har fremsat en ambition om at Danmark skal være klimaneutral senest i 2050. Formandskabet mener, at alle drivhusgasser inkl. dem fra landbruget inddrages på lige fod i målsætningen, og at der bør indføres stigende afgifter på drivhusgasserne. Formandskabet mener, at der er for lidt fokus på landbruget og henviser her til deres seneste rapport fra Det Miljøøkonomiske Råd "Økonomi og miljø 2018".

Landbrug & Fødevarer mener, at Formandskabet har et for snævert syn på klimaudfordringerne. Formandskabet fokuserer alene på de politisk vedtagne nationale målsætninger og glemmer selve klimaudfordringen. Klimaudfordringen er global og det tager de forslåede afgifter og analysen i "Økonomi og miljø 2018" ikke højde for. Formandskabet glemmer, at en reduktion nogle danske aktiviteter blot vil blive erstattet af øget aktivitet i andre dele af verden.

Denne "carbon leakage" kan være ganske betydelig og i nogle tilfælde kan en national reduktion føre til en øget global udledning. Formandskabets forslag vil bidrage til opfyldelse af de nationale målsætninger. Forslagenes effekt på den globale klimaudfordring er imidlertid ganske uvis.

Kapitel II Skat og arbejdsudbud

Formandskabet har gennemført en empirisk analyse af arbejdsudbudseffekter ved ændringer i beskatning af arbejdsindkomst. Analysens centrale skøn bekræfter de antagelser, der anvendes af diverse ministerier ved analyser af skatteændringer. Antagelserne har hidtil været baseret på ældre empiri og være udsat for en del kritik. Landbrug & Fødevarer vil på den baggrund gerne takke Formandskabet for analysen, der bekræfter centraladministrationens hidtidige centrale estimer over umiddelbare positive arbejdsudbudseffekter ved fx reduktioner af topskatten. Formandskabet understreger derudover, at det må forventes, at arbejdsudbudseffekterne af lempelser af marginalskatten er højere på lang sigt.

Kapitel III Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Formandskabets analyse af ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet afdækker en udvikling, hvor gruppen af ufaglærte med dansk baggrund over årene er blevet mindre, men med en stigende andel der er offentligt forsørgede. Formandskabet afdækker hvorledes en lang række karakteristika over tid har ændret sig i gruppen af ufaglærte med dansk baggrund. Gruppen har en større grad af kriminalitet, sygdom og sociale problemstillinger og kommer i stigende grad fra en udsat opvækst. Disse problemstillinger har været stigende i gruppen af danske ufaglærte over en årrække og må anses som baggrund for at denne gruppe i dag har en ringere grad af arbejdsmarkedsparticipation.

I fødevarerklængens virksomheder er der direkte og indirekte 42.000 ufaglærte arbejdspladser. Landmænd og virksomheder genkender billedet af, at det i dag er blevet væsentligt sværere at få de ufaglærte stillinger besat med arbejdskraft med dansk baggrund. Det betyder, at gruppen af danske ufaglærte i mange tilfælde ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag at rekruttere fra. Landbrug & Fødevarer skal derfor gentage opfordringen til at udvide mulighederne for at kunne rekruttere såvel faglært som ufaglært international arbejdskraft.

Behovet for kvalificeret arbejdskraft inden for fødevarerbranchen er som nævnt stort. Det er derfor væsentligt, at der gøres en markant indsats for at give ufaglærte en uddannelse, øge optaget på erhvervsuddannelserne og reducere frafaldet på samme. Formandskabet peget også på, at uddannelse øger beskæftigelsesmulighederne for ufaglærte. Det kan dog som Formandskabet peger på være sociale udfordringer for, at uddannelsesniveaueet for netop denne gruppe kan øges væsentligt.

DANSK ERHVERV

1. Konjunktur og offentlige finanser

Dansk Erhverv finder formandskabets vurdering af de kortsigtede konjunkturelle tendenser retvisende. Dog mener Dansk Erhverv, at vækstskønnet for både indeværende og kommende

år er optimistisk. Dansk Erhverv er enig i, at i den nuværende konjunktursituation bør finanspolitikken bidrage til at dæmpe væksten. Dansk Erhverv mener samtidig, at de mest effektive stramninger af finanspolitikken sker ved at reducere det offentlige forbrug.

Formandskabet vurderer, at der er udsigt til fortsat fremgang i beskæftigelsen, og at presset på arbejdsmarkedet er stigende. Dansk Erhverv vil gerne kvittere formandskabet for at gøre det klart, at tiltagende mangel på arbejdskraft er en risiko mod det nuværende opsving. Dansk Erhverv er desuden enig med formandskabet i, at vedtagne arbejdsmarkedsreformer har været med til at understøtte det nuværende beskæftigelsesopsving, og at man politisk kan modvirke en potentiel overophedning af dansk økonomi ved fortsat at gennemføre udbudsreformer samt lempe for adgangen til udenlandsk arbejdskraft.

Dansk Erhverv forventer ligesom formandskabet, at væksten i eksporten vil stige det kommende år efter et skuffende 2018. For en lille åben økonomi, som den danske, er international handel en central bidragsyder til væksten. Dansk Erhverv forventer fortsat økonomisk vækst på Danmarks vigtigste afsætningsmarkeder, men er bekymret for de usikkerhedsfaktorer, som kan hæmme dansk eksport. Danmark har ikke direkte mulighed for at påvirke fx handelskonflikten mellem USA og Kina, Brexit og politisk uro i Italien.

Formandskabet skriver, at en udskydelse af indfasningen af jobfradraget og udvidelsen af beskæftigelsesfradraget vil kunne mindske efterspørgselsvæksten og dermed modvirke risikoen for overophedning. Dansk Erhverv mener, at man ikke bør udskyde indfasningen af jobfradraget og udvidelsen af beskæftigelsesfradraget, da det er vigtigt at fastholde alle incitamenter til at udvide arbejdsudbuddet. For at modvirke risikoen for overophedning, ser Dansk Erhverv hellere, at man strammer finanspolitikken ved at reducere det offentlige forbrug.

Formandskabet påpeger, at en tilpas stram regulering af den finansielle sektor kan bidrage til at begrænse risikoen for, at en højkonjunktur udvikler sig uheldigt. Dansk Erhverv er enig, men vil samtidig pointere, at regulering, som unødigt lukker af for kredit til virksomheder – SMV'er og vækstvirksomheder, vil kunne have en pris i form af færre investeringer og lavere økonomisk vækst på sigt.

Formandskabet påpeger, at det mest omkostningseffektive instrument til at mindske udledningen af drivhusgasser er en gradvist stigende afgift på alle drivhusgasser. Ud fra en fagøkonomisk betragtning vil det være ønskeligt med et klart signal om, at der frem mod 2050 vil blive indført stigende afgifter på alle udledninger af drivhusgasser fra Danmark. Dansk Erhverv er enig i, at indsatsen for at sikre klimaet skal være omkostningseffektiv. Afgiftssystemet skal indrettes på en optimal måde i forhold til at bekæmpe problemet. Det er ikke tilfældet i dag, og derfor er Dansk Erhverv åben for at drøfte en provenuneutral afgiftsomlægning, der sikrer en omkostningseffektiv klimainsats. Det er imidlertid afgørende, at afgiftsomlægningen tager højde for udlandets regulering og inddrager hensyn til erhvervslivets konkurrenceevne.

2. Skat og arbejdsudbud

Dansk Erhverv vil gerne takke formandskabet og Det nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) for en dybdegående undersøgelse af, hvordan ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst påvirker beskæftigedes valg af arbejdstid. Dansk Erhverv har noteret sig, at der i medier og blandt økonomer har pågået diskussioner om størrelserne af arbejdsudbudsvirkninger ved indkomstskatteændringer. Finansministeriets beregninger er eksempelvis blevet kritiseret, fordi studiet, de har lagt til grund for, er af ældre dato.

Dansk Erhverv finder det oplagt, at formandskabet byder sig til i den faglige diskussion. Dansk Erhverv bemærker at formandskabet finder en elasticitet i arbejdstiden med hensyn til marginals-katten, som er i overensstemmelse med, hvad der traditionelt har været lagt til grund for beregninger i de økonomiske ministerier. Dansk Erhverv mener derfor, at formandskabets analyse om skat og arbejdsudbud er med til at sætte streg under, at der er positive arbejdsudbudseffekter at hente ved lempelser i marginals-kattesatsen på arbejdsindkomst.

Formandskabet opfordrer embedsværket til i højere grad at redegøre for usikkerheden forbundet med skatteændringer. Dansk Erhverv deler opfattelsen af, at usikkerhed omkring statistiske resultater altid bør anerkendes – ikke mindst af politiske beslutningstagere. Dansk Erhverv vil i samme ombæring dog gerne pointere, at formandskabets egne resultater viser en signifikant positiv effekt på arbejdsudbuddet ved ændringer i marginals-katten på arbejdsindkomst.

Formandskabet påpeger, at der er større arbejdsudbudseffekt ved at hæve topskattegrænsen end at sænke bundskattesatsen og topskattesatsen. Dansk Erhverv mener, at der et dobbelt problem med den øverste danske marginals-kat. Satsen er for høj, og skatten træder ind på et for tidligt tidspunkt. Dansk Erhverv foreslår en 50/50-model. Det betyder, at den øverste marginals-kat sænkes til maksimalt 50 pct. samtidig med at indkomstgrænsen hæves til 50.000 kr. om måneden.

3. Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarked

Formandskabet påpeger, at andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund er markant højere end blandt faglærte og andre med en uddannelse på arbejdsmarkedet, og at andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund er vokset markant siden årtusindskiftet. Dansk Erhverv mener, at det er dybt problematisk, når godt 35 pct. af de 30-49-årige ufaglærte med dansk baggrund ender på langvarig offentlig forsørgelse. Alt for mange danskere ender på en varig offentlig forsørgelse. Det er der behov for at få gjort op med. Flere ydelser, herunder eksempelvis førtidspension, bør være midlertidig.

Formandskabets fokus på gruppen af ufaglærte sigter overvejende mod den resourcesvage del af gruppen og tager afsæt i hypoteser om, at gruppen generelt er negativt eksponeret over for globalisering, ny teknologi og indvandring. Dansk Erhverv mener, at der er mange ufaglærte lønmodtagere på arbejdsmarkedet, som hver dag løser væsentlige, vigtige og værdifulde opgaver. Dem skal vi være stolte af. Det kan godt være, at de ikke har et eksamensbevis, men de kan alligevel godt via jobbet og AMU-systemet have arbejdet sig op til at løse

højt specialiserede og komplekse arbejdsopgaver. Det er en af forklaringerne på, at mange ufaglærte tjener mere end deres faglærte kolleger. I det perspektiv er det værd at bemærke, at 27 pct. af Dansk Erhvervs medlemsvirksomheder, der har forsøgt at rekruttere de seneste 12 måneder, har svært eller meget svært ved at rekruttere medarbejdere til opgaver, der kan varetages af ufaglærte efter kortvarig oplæring.

Dansk Erhverv går ind for livslang læring og opkvalificering af arbejdsstyrken. Formandskabet estimerer, at hvis flere ufaglærte fik en uddannelse, ville det øge sandsynligheden for beskæftigelse med 9-14 procentpoint. Dansk Erhverv bemærker dog, at dette vil medføre betydelige udgifter til flere uddannelsesforløb og reducere arbejdsudbud imens uddannelserne gennemføres.

FORBRUGERRÅDET TÆNK

Forbrugerrådet Tænk finder det, i lighed med DØR, bekymrende, at danske husholdninger har så høj en gæld sammenlignet med andre lande, og at en stor del af gælden fortsat består af risikable lån (rentetilpasnings- og afdragsfri lån). Dette forhold gør husholdningerne unødigt sårbare over for konjunkturtilbageslag og rentestigninger. Kommende rentestigninger vil især slå hårdt igennem for mange forbrugere, fordi disse lægges oven i de store stigninger i **bidragssatserne**, vi har set gennem de senere år. Derfor vil der være ekstra stor risiko for, at danske forbrugere kan få så stramme økonomiske forhold, at de ikke har råd til at blive i deres bolig. Hvis der samtidig indtræder et fald i aktiviteten på ejendomsmarkedet, som forudsat i indeværende rapport, vil boligen ikke kunne sælges, eller kun med betydelige tab. Hvor hårdt, en sådan situation vil slå igennem, vil givetvis være geografisk bestemt.

Vi hører ofte, at det kun er bruttogælden, der er høj, men at dette ikke er et problem, da nettogælden ikke er så høj, og at den høje bruttogæld modsvares af en høj opsparing. Men det hjælper ikke meget, da den store opsparing typisk vil være i form af pension, som ikke vil kunne afhjælpe den beskrevne situation.

I rapporten omtales ikke et andet, men væsentligt gældsforhold - nemlig det hastigt voksende **digitale lånemarked for forbrugslån**. Disse lån, til skyhøje renter, markedsføres intensivt, særligt overfor sårbare grupper. Mange forbrugere har problemer med denne type gæld, fordi kreditvurderingen ikke lever op til de standarder, vi normalt kender fra fx bankerne. I 2016 var det næsten hver tiende, som havde misligholdte låneaftaler. En af konsekvenserne er, at låntagerne ender i RKI, og på den måde let ender på et sidespor i samfundet. De nyeste tal viser, at over **200.000 danskere står i RKI** med misligholdt gæld på over 13 mia. kr. Forbrugerrådet Tænks analyser viser ligeledes, at ¼ af de danske unge (18-30 år) angiver at have et forbrugslån. Det er en u hensigtsmæssig start på voksenlivet. Problemerne med de mange gældsposter og de store konsekvenser for låntager og dennes familie, oplever vi med al tydelighed i Forbrugerrådet Tænks gældsrådgivning rundt omkring i Danmark.

Forbrugerrådet Tænk finder derfor, at der i kommende rapporter bør sættes fokus på, at Danmark er ét af de lande i verden, der har den største bruttogæld i husholdningssektoren.

Det gør danske husholdninger særligt sårbare overfor konjunkturtilbageslag og betyder, at en meget stor del af husholdningernes indkomst går til at betale til den finansielle sektor i form af renter, afdrag og gebyrer. Problemerne ved den høje gældsætning så vi tydeligt i forbindelse med finanskrisen, som var meget dyr for Danmark som helhed og individuelt for hver enkelt forbruger.

Forbrugerrådet Tænk finder endvidere, at opsparingen i husholdningerne bør øges ved at gøre det mere attraktivt at spare op og investere denne. Forbrugeren har i dag vanskeligt ved at gennemskue, at omkostningerne ved at spare op er bestemmende for det netto-afkast, man får ud af sin opsparing. **Omkostningerne ved at investere er uigennemsigtige, og manglende konkurrence resulterer derfor i for høje omkostninger ved at investere.** Forbrugerrådet Tænk har beregnet, at blot 1 % øgede investeringsomkostninger henover et livsforløb vil betyde ca. 4 års senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet for at kunne opretholde det samme forbrug.

Endvidere må det sikres, at pensionssystemet er indrettet, så det giver **forbrugerne incitamenter til at spare op til pension**. Vi er derfor enige med DØR i, at der stadig er behov for at se på samspilsproblemerne, så det bliver mere fordelagtigt at spare op til pension, også for den såkaldte restgruppe. I den forbindelse bør der også ses på problemet med, at ældre har sværere ved at nedspare i friværdien i deres bolig pga. strammere låneregler. Det giver et mindre incitament til at afdrage på lånene i de yngre år.

Samlet set finder Forbrugerrådet Tænk, at det kunne være et **kommende emne for DØR at se nærmere på, hvordan vi kan fremme opsparingen og mindske gældsætningen i danske husholdninger**. Dette skulle ske med henblik på at gøre husholdningerne, og det danske samfund, mindre sårbare over for konjunkturtilbageslag og derved undgå, at der skabes ubalancer i økonomien, som kan fremkalde en økonomisk krise. I det lys er Forbrugerrådet Tænk enig med DØR i, at den finansielle regulering spiller en vigtig rolle i at mindske gældsætningen og omkostningerne ved en økonomisk krise.

Forbrugerrådet Tænk mener, at **alle skal være med til at løse opgaven med at gøre Danmark klimaneutral** senest i 2050. Både forbrugere, politikere, industri, handel og landbrug. Det er både ret og rimeligt, og det er også den mest effektive og billigste måde at nå målet på. Derfor bør de stigninger i afgifterne på drivhusgasser, som er nødvendige, være designet, så alle parter får stærke incitamenter til at tage de rigtige beslutninger, når de skal investere på langt sigt. Forbrugerrådet Tænk støtter derfor rapportens opfordring om en tidlig udmelding om, at alle, inklusive landbruget, vil skulle omstille sig. Vi vil samtidig pege på behovet for at sikre folkelig opbakning bag afgifterne, hvilket kræver, at de skrues sammen, så de dels er socialt afbalancerede, dels for en typisk familie i udgangspunktet er udgiftsneutrale – altså at prisstigninger på klimabelastende forbrug modsvares af prisfald på mere klimavenligt forbrug.

Det er vigtigt, at der kanaliseres kapital til klimavenlige investeringer. Og for mange forbrugere er det vigtigt at kunne se, om deres opsparing investeres klimavenligt. Bl.a. derfor bør alle parter støtte Forbrugerrådet Tænks og andres arbejde med at etablere en dansk **'Fair Finan-**

ce Guide', som er et værktøj til bl.a. at rate investeringer, pensionskasser og banker ud fra en række etiske og klimamæssige parametre.

CEPOS

Kapitel 1. Konjunktur og offentlige finanser

Vismændene forventer en vækst i dansk økonomi på 2 pct. årligt de kommende år, og vismændene vurderer, at beskæftigelsen ligger ca. 30.000 personer over det strukturelle niveau. Samtidig er der udsigt til en fortsat stigning i arbejdsstyrken frem mod 2025, hvilket bidrager til at lette presset på arbejdsmarkedet. Vismændene vurderer, at de kommende års relativt høje vækst vil ende med en såkaldt "blød landing". Dette er jeg enig i. For næste år vurderer de, at den planlagte, moderate stramning af finanspolitikken er passende. Dette er jeg også enig i.

Vismændene vurderer imidlertid, at det kan blive relevant med en finanspolitisk stramning, hvis presset på arbejdsmarkedet bliver betydeligt større end forventet. Vismændene nævner her, at det kan ske på udgiftssiden (lavere offentligt forbrug og investeringer) og på indtægts-siden (højere skatter). Vismændene nævner i den forbindelse ikke, at en stramning via det offentlige forbrug ifølge Finansministeriets og vismændenes tidligere analyser er betydeligt mere effektiv end højere skat. Årsagen er, at aktivitetseffekten på kort sigt er betydelig større (op til 10 gange så stor) af ændringer i det offentlige forbrug end skattestigninger. Dette kunne vismændene godt nævne, herunder fordi en opstramning på skattesiden må forventes at reducere den strukturelle beskæftigelse. Dette kan man ikke forvente af en nedgang i det offentlige forbrug.

Vismændene fremhæver, at presset på arbejdsmarkedet imidlertid også kan adresseres mere direkte gennem tiltag, der øger det effektive arbejdsudbud. Vismændene anbefaler imidlertid ikke tiltag, der varigt øger arbejdsudbuddet. I stedet peger de på tiltag, der fremmer "arbejdsmarkedets tilpasningsevne", herunder konjunkturafhængig dagpengeperiode. Jeg forventer ikke, at en konjunktur-afhængig dagpengeperiode kommer til at fungere i praksis. Bl.a. risikerer man en de facto forlængelse af dagpengeperioden, fordi politikerne kan få svært ved at reducere dagpengeperioden, når ledigheden begynder at falde.

Vismændene fremfører, at tiltag der varigt øger arbejdsudbuddet, skal foretages ud fra overvejelser om afvejning mellem fordeling og vækst og ikke ud fra konjunkturbetragtninger. Over for dette vil jeg fremføre, at når danske virksomheder i mange tilfælde har svært ved at besætte ledige stillinger, så er det også et godt tidspunkt til at gennemføre reformer, der varigt øger den strukturelle beskæftigelse. Det vil øge varigheden af opsvinget, og det vil øge væksten frem mod 2030, hvor Finansministeriet blot forventer en vækst på 1 pct. pr. indbygger. Der ligger velbeskrevne forslag fra bl.a. Finansministeriet og Dagpengekommisionen, der kan løfte den strukturelle beskæftigelse med ca. 100.000 personer. Det drejer sig bl.a. om reformer af dagpenge, efterløn, folkepension og skat.

Kapitel 2 om skat og arbejdsudbud

Vismændene skal have ros for at sætte fokus på dynamiske effekter af lavere skat og for selv at estimere en elasticitet.

Vismændene finder en arbejdsudbudselasticitet på 0,1. Det svarer til, hvad der allerede anvendes i Finansministeriet og vismændenes analyse og understøtter dermed umiddelbart Finansministeriet. Vismændenes beregning er imidlertid en kortsigtseffekt, hvor det antages, at tilpasningen til lavere marginalskat sker allerede inden for 1 år. Man må forvente, at flere vil reagere efter 2, 3 og flere år, hvis der f.eks. skal tages stilling til jobskifte, merarbejde og bijob. Dvs. at vismændenes elasticitet fanger ikke den fulde effekt på arbejdstimerne. Finansministeriet har tidligere opgjort, at tiltag der påvirker arbejdsudbuddet, først har fuld effekt efter 5 år. Derfor er det min vurdering, at vismændenes estimat undervurderer effekten på længere sigt af at sænke marginalskatten, og indikerer dermed, at Finansministeriet benytter en for lille elasticitet. Dette kunne vismændene godt understrege.

Det er vigtigt at påpege, at vismændene kun estimerer en elasticitet for timeeffekt, men ikke for den skattepligtige indkomst. Dvs. at en væsentlig del af effekten af lavere marginalskat – nemlig produktivitetseffekten – fanges ikke af estimationen. Den øgede produktivitet følger af, at lavere marginalskat gør det mere attraktivt at arbejde for en bonus, forfremmelse, tage et højere lønnet job, opkvalificere og uddanne sig mv. Også derfor undervurderer vismændenes elasticitet den samlede effekt på velstanden af lavere marginalskat. Det er meget svært at forestille sig, at marginalskatten ikke skulle påvirke produktiviteten, jf. Produktivitetskommissionen.

I estimationen af arbejdsudbudselasticiteten indlægger DØR som antagelse, at *"elasticiteterne antages at være relativt høje for personer med en lav arbejdstid."* Det er imidlertid en central del af at vurdere adfærdseffekterne, hvorvidt de er større eller lavere i toppen eller bunden af indkomstskalaen. I stedet for at forsøge at estimere dette, antager vismændene, at effekterne er mindst for personer med længst arbejdstid (og dermed typisk de højeste indkomster).

Professor Claus Thustrup Kreiner har tidligere påpeget, at på baggrund af den eksisterende litteratur bør man anvende en elasticitet (mht. indkomst), som enten er stigende med indkomsten eller ens på tværs af indkomster. Selvom personer med lav arbejdstid umiddelbart har mere rum til at øge arbejdstiden, så kan man omvendt også forestille sig, at personer med høj arbejdstid har større fleksibilitet i arbejdstiden: Selvstændige kan tage flere kunder ind, en topchef kan tilvælge bestyrelsesposter og højtuddannede kan undervise på universitetet. Antagelsen om faldende elasticitet er derfor meget problematisk.

Vismændene understreger usikkerheden i estimationen. I den forbindelse finder de, at man ikke kan afvise negative selvfinansieringsgrader. Givet at vismændene finder, at der ikke er nogen indkomsteffekt, og at substitutionseffekten i økonomisk teori kun kan trække i retning af øget arbejdsudbud ved lavere marginalskat, kan man undre sig over, at vismændene understreger, at der kan være negative selvfinansieringsgrader uden at påpege, at det ifølge standard økonomisk teori ikke er plausibelt. I gennemgangen af usikkerheden kunne vismændene

også i større grad påpege, at deres estimation kun dækker 1 års-elasticiteter. Dette trækker kraftigt i retning af en undervurdering af elasticiteten.

Vismændene leverer en udmærket gennemgang af litteraturen om effekter af lavere marginalskat. Det fremgår, at litteraturen ofte finder en elasticitet på omkring 0,1, når man måler på effekt på arbejdstiden. Vismændene gør opmærksom på, at nyere undersøgelser typisk fokuserer på effekten på skattepligtig indkomst (her fanges ikke bare effekten på arbejdstid, men også på produktivitet, indkomstflytning over tid og mellem skattebaser). Resultaterne af disse undersøgelser finder som forventet ofte en højere elasticitet, end når man blot estimerer effekten ud fra arbejdstimer. Vismændene fremhæver også, at de sidstnævnte undersøgelser kun i begrænset omfang fanger potentielle langsigtede effekter via uddannelsesvalg, opkvalificering og mobilitet på arbejdsmarkedet. Undersøgelser der fanger disse langsigtede effekter finder betydeligt højere elasticiteter. Bl.a. finder Chetty (2009) og Kreiner m.fl. (2015) på danske data elasticiteter på 0,34 hhv. 0,15-0,35 (med den foretrukne specifikation i den høje ende af intervallet).

Vismændene gør sig relevante overvejelser om selvfinansieringsgrader, når man regner på elasticiteter estimeret ud fra skattepligtig indkomst. Vismændene gør opmærksom på, at højere produktivitet via højere private timelønninger medfører højere udgifter til dagpenge, kontanthjælp, folkepension mv. som konsekvens af satsreguleringssystemet. Dette bør der korrigeres for, hvis man lægger elasticiteten for skattepligtig indkomst til grund ved beregningen af selvfinansieringsgraden.

Vismændene fremfører også, at en skatteændring, der øger produktiviteten i både den private og den offentlige sektor på lang sigt kan forventes at øge lønningerne i begge sektorer. Den højere produktivitet muliggør, at det samme offentlige serviceniveau kan tilbydes med færre offentligt ansatte. Såfremt produktivitetstigningen giver anledning til serviceforbedringer – og ikke personalereduktion – vil de tilhørende lønstigninger forøge de offentlige udgifter. Men hvis politikerne ikke vælger at øge serviceniveauet (når marginalskatten sænkes), sker der ikke en reduktion i selvfinansieringsgraden sfa. af højere offentlige lønninger. Da det ikke er logisk, at politikerne pr. automatik skal øge det offentlige serviceniveau, fordi de sænker marginalskatten, bør selvfinansieringsgraden ikke reduceres, når man beregner selvfinansieringsgraden ud fra elasticiteten beregnet på skattepligtig indkomst.

Kapitel 3. Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Kapitlet viser, at der er sket en stigning i andelen af ufaglærte med dansk baggrund, der langvarigt er på offentlig forsørgelse. En mulig forklaring ifølge vismændene er, at de danske ufaglærte i dag er mindre jobparate. Bl.a. fordi flere og flere får en uddannelse. Og den mindre restgruppe – der er ufaglærte – kan have problemer, der gør at de er mindre jobparate.

Vismændene finder, at der er sket en betydelig stigning i andelen af ufaglærte, der på et tidspunkt har påbegyndt en uddannelse. Blandt de 29-årige danske ufaglærte havde 78 pct. i 2016 på et tidspunkt påbegyndt en ungdomsuddannelse og 73 pct. havde påbegyndt en erhvervsuddannelse. Der er imidlertid et betydeligt frafald på erhvervsuddannelserne, hvor kun ca. halvdelen af dem, der påbegyndte en erhvervsuddannelse i 2017, forventes at fuldføre

uddannelsen. Vismændene konkluderer, at hvis man ønsker at mindske antallet af ufaglærte, bør fokus derfor rettes mod at fastholde de unge, der starter på en ungdomsuddannelse. Det er imidlertid uvist, hvordan dette skal ske.

Når de ufaglærte har mange udfordringer, og når 3 ud af 4 allerede har forsøgt at gennemføre en faglært uddannelse, bør man være meget påpasselig med blot at anbefale mere uddannelse. I det lys har mange ufaglærte formentligt mere behov for at komme i job fremfor at opleve flere nederlag i uddannelsessystemet. For at fremme dette, bør politikerne ændre på kontanthjælpssystemet, så unge ufaglærte som udgangspunkt bliver kategoriseret som jobparate. I dag bliver unge ufaglærte unge 30 år desværre automatisk klassificeret som uddannelsesparate.

FINANS DANMARK

Konjunkturvurdering, arbejdsmarked og offentlige finanser

Finans Danmark deler grundlæggende formandskabets vurdering af den aktuelle konjunktursituation i dansk økonomi. Vi finder dog, at formandskabets forventninger til produktivitetsvæksten i de førstkomende år er til den optimistiske side, hvilket imidlertid modsvares af tilsvarende optimistiske forventninger til fremgangen i eksporten og det private forbrug på efterspørgselssiden. Samlet set er Finans Danmark derfor enig med formandskabet i, at den planlagte stramning af finanspolitikken i 2019 er passende, ikke mindst i lyset af situationen på arbejdsmarkedet.

Formandskabet rejser således en relevant bekymring for presset på arbejdsmarkedet og analyserer konsekvenserne af en svagere end ventet produktivitetsvækst. Formandskabet vurderer, at denne pressituation på arbejdsmarkedet vil slå kraftigst ud på boligmarkedet, ligesom de andetsteds nævner, at lønpresset under 00'ernes overophedning i sig selv bidrog til gældsfinansieret forbrug og boligkøb. Finans Danmarks finder, at formandskabets vurdering kan være svær at forstå ud fra gængs økonomisk tænkning.

Formandskabet noterer endvidere, at husholdningerne siden finanskrisen har haft et stort konsolideringsbehov, som hævdes fortsat at medvirke til at dæmpe forbrugsvæksten. Finans Danmark hæfter sig ved, at formandskabet ikke fremlægger egne argumenter eller evidens for denne konklusion – og i øvrigt forudsætter en betydelig vækst i det private forbrug frem mod 2025. Den akademiske forskning på området er ikke entydig – fx har uafhængig forskning påvist, at danske husholdninger med høj gæld ikke reducerede deres forbrug mere end andre efter krisen – men det står fast, at husholdningernes nettoformue hører til den højeste fjerdedel blandt OECD-landene, og at flere registerbaserede analyser viser, at de danske husholdninger kan klare endog betydelige rentestigninger uden at komme i finansielle problemer.

Formandskabet gennemgår flere reformtiltag, der kan påvirke arbejdsudbuddet strukturelt såvel som konjunkturelt. I denne sammenhæng fremhæves tiltag, der kan øge tilgangen af udenlandsk arbejdskraft, som konjunkturrelle. Det er oplagt, at sådanne tiltag kan styrke ar-

bejdsmarkedets tilpasningsevne over konjunkturcyklussen, men gode rammevilkår for udenlandsk arbejdskraft kan også føre til en stigning i den strukturelle arbejdsstyrke. Det gælder ikke mindst i videntunge tjenestebaser. Disse baser er typisk karakteriseret ved høj værditilvækst og dermed høje offentlige nettoindtægter pr. beskæftiget.

Pensionssystemet

Finans Danmark deler formandskabets opfattelse, at de mange ændringer i pensionssystemet skaber usikkerhed hos borgerne. Ændringerne er samtidig ganske dyre at implementere i penge- og pensionsinstitutterne, hvilket i sidste ende reducerer pensionsopsparingen for den enkelte. Vi er derfor enige med formandskabet i, at en tilpasning af pensionssystemet, som håndterer samspilsproblemet, skal bygge på grundige og gennemtænkte analyser. Vi finder samtidig, at sådanne analyser af pensionssystemet også bør fokusere på lige muligheder for alle udbydere af pensionsprodukter til gavn for kunderne.

Finansiel regulering

Formandskabet bemærker, at erfaringer fra tidligere højkonjunkturer har vist, at boligmarkedet i kombination med svag finansiel regulering kan initiere og forstærke ubalancer i økonomien. Stram finansiel regulering kan således bidrage til at begrænse risikoen for store finansielle ubalancer under en højkonjunktur og samtidig dæmpe de samfundsøkonomiske omkostninger ved en efterfølgende lavkonjunktur.

Finans Danmark er i hovedtræk enig med formandskabet. Denne erfaring fra krisen i 00'erne er da også blevet omsat i bl.a. skærpede kapitalkrav og likviditetskrav såvel som en mere forsigtig kreditpolitik. Det er imidlertid afgørende at slå fast, at skærpet finansiel regulering også indebærer omkostninger for samfundet, idet den i sidste ende indebærer et højere renteniveau, der dæmper væksten i økonomien. Den store udfordring er derfor at finde det rette niveau for den finansielle regulering mellem robuste banker på den ene side og deres evne til at understøtte vækst og investeringer i virksomhederne på den anden.

Finans Danmark støtter og har bidraget konstruktivt til de mange stramninger, der er indført; det er vores opfattelse, at tiden nu er til, at vi alle gør os erfaringer med det nye finansielle rammeværk, hvoraf væsentlige elementer endnu er under indfasning.

Den kontracykliske buffer

Til det nye rammeværk hører den såkaldt kontracykliske buffer. Formandskabet angiver, at hensigten bag denne er, at den "skal øges i gode tider og frigives igen ved et tilbageslag", så det sikres, at "kreditinstitutterne benytter gunstige tider til at polstre sig til dårlige tider". Finans Danmark lægger vægt på, at dette ikke var formålet med den kontracykliske buffer, da den med afsæt i omfattende analyser fra bl.a. BIS blev indført efter krisen. Som det fremgår af EU-direktivet, skal buffersatsen derimod "afspejle kreditleksskud og risiciene som følge af overdreven udlånsvækst."

Situationen er imidlertid den, at kreditudviklingen har været meget lav – i et omfang så den samlede private kreditgivning har udviklet sig svagere end økonomien som helhed under det

indeværende opsving, hvormed kreditkvoten er faldet. Vi undrer os derfor over formandskabets vurdering, at opsvinget til dels har været kreditdrevet.

Finans Danmark anerkender, at der på særlige dele af boligmarkedet har været væsentlige prisstigninger, og at konkurrencen mellem bankerne er skærpet – til gavn for husholdninger og virksomheder. Denne udvikling giver anledning til skærpet årvågenhed og til klog brug af målrettede makroprudentielle indgreb – men i en situation med ganske moderat kreditudvikling finder vi, at det er meget tidligt at øge den kontracykliske buffer yderligere til niveauer, der ellers kun findes i EU-lande med betydeligt stærkere kreditvækst end i Danmark. Man skal huske på, at den kontracykliske buffer rammer alle kreditinstitutter – både de lokale institutter ude i landet, hvor der fortsat er ledig kapacitet, såvel som dem, der konkurrerer om kunderne i de større byer.

Boligmarkedet, ejendomsvurderinger og makroprudentielle tiltag

Finans Danmark deler i hovedtræk formandskabets vurdering af den aktuelle situation på boligmarkedet, herunder udviklingen i hovedstaden, hvor der er tegn på afdæmpning efter flere år med stærk fremgang. Det skal ses i sammenhæng med, at der fra årsskiftet blev indført en ny bestemmelse for udlån til husholdninger med høj gæld, som begrænser adgangen til afdragsfrie og variabelt forrentede lån for husholdninger med en gæld på mere end fire gange årsindkomsten og belåning på mere end 60 pct. af boligværdien. Dette var udmøntning af en henstilling fra Det Systemiske Risikoråd og et eksempel på et målrettet og balanceret makroprudentielt indgreb.

Finans Danmark har bakket op om disse nye retningslinjer, og Erhvervsministeriet har for nylig dokumenteret, at andelen af nye risikable boliglån er nedbragt markant, siden de nye retningslinjer trådte i kraft. De nye retningslinjer skal desuden ses i lyset af tidligere gennemførte tiltag, fx krav om 5 pct. egenfinansiering ved køb af ejerbolig, som kan have bidraget til udviklingen. Finans Danmark er desuden enig med formandskabet i, at det skaber usikkerhed, at de nye ejendomsvurderinger er udskudt. Yderligere udskydelser kan forstyrre en stabil udvikling på boligmarkedet; omvendt er det vigtigt at sikre den bedst mulige troværdighed om det nye ejendomsvurderingssystem gennem pålidelige og gennemarbejdede ejendomsvurderinger.

NEP-krav og gældsbuffer for realkreditinstitutter

Formandskabet bemærker, at realkreditinstitutter "foreløbigt er fritaget fra NEP-kravet, men i stedet skal opfylde et krav om supplerende sikkerhed for udstedelse af særligt dækkede obligationer". Vi skal understrege, at realkreditinstitutterne i stedet for et NEP-krav er omfattet af et dansk krav om en såkaldt gældsbuffer, som udgør 2 pct. af det uvægtede udlån.

Folketinget evaluerede gældsbufferen dette forår og vedtog at forhøje den yderligere med effekt fra 2022 for realkreditinstitutter, der er udpeget som systemisk vigtige, eller indgår i konsolidering med et sådant institut. Med lovændringen vil gældsbufferen for realkreditinstitutter altid være minimum 2 pct., og summen af koncernens kapitalkrav, gældsbufferkrav og krav til nedskrivningsegnede passiver vil altid udgøre mindst 8 pct. af koncernens samlede passiver.

Kravet om supplerende sikkerhed, som også omtales af formandskabet, vedrører situationen, hvor et realkreditlån finansieret med særligt dækkede obligationer/særligt dækkede realkreditobligationer går ud over lånegrænsen, efter at lånet er givet. Det sker, hvis ejendomspriserne falder. I den situation skal realkreditinstituttet stille supplerende sikkerhed.

FTF

Konjunkturvurdering og offentlige finanser

FTF noterer sig, at formandskabet vurderer, at dansk økonomi er i begyndelsen af en højkonjunktur uden aktuelle tegn på overophedning. Formandskabet forventer, at de kommende års høje vækstrater ender med en blød landing. FTF er enig med formandskabets forbehold overfor at gennemføre midlertidige stramninger i det offentlige forbrug, som en reaktion på en eventuel kommende overophedning og at tilpasninger i det offentlige serviceniveau så vidt muligt bør ske ud fra et politisk valg.

Samtidig peger formandskabet på, at finanspolitikken i den aktuelle økonomiske situation er passende. Det ændrer dog ikke FTF's opfattelse af, at regeringens fastlagte råderum skal anvendes til offentligt forbrug fremfor skattelettelser og der generelt er behov for et løft af vækstraterne, der følger demografien og velstandsudviklingen.

FTF mener, at vækstraterne i det offentlige forbrug i en lang årrække har været for lave, og ligget langt under den vækst, som den demografiske udvikling og velstandsudviklingen tilsiger. Det bekræftes i rapporten, hvor formandskabet viser, at det offentlige forbrug efter 2010 udgør en stadig faldende andel af økonomien (strukturelt) og i dag ligger på et lavere niveau end før krisen.

Samtidig kan FTF konstatere, at beregninger i rapporten viser, at der inden for regeringens egen 2025-plan efter 2022 er økonomisk råderum til, at det offentligt forbrug kan vokse med det demografiske – og velstandskorrigerende træk, givet at hele råderummet anvendes til offentlig service. Det vil svare til en årlig vækst i de offentlige forbrugsudgifter på 5 mia. kr. Regeringens mål for den offentlige forbrugsvækst fra 2019-2025 er 0,4 pct. årligt svarende til ca. 2 mia. kr. om året.

FTF støtter fuldt og helt formandskabets anbefaling om, at der er behov for en evaluering og analyse af de regler og rammer som finanspolitikken fastlægges ud fra. FTF mener, at saldo-kravet i budgetloven er unødigt stramt, da kravet er fastlagt ud fra det niveau som var relevant i 2011, og derfor ikke tilpasset den nuværende økonomiske situation. FTF mener det i forbindelse med revision af budgetloven bør sikres, at saldokravet løbende genberegnes, så det følger MTO-kravet. Ligeledes er FTF enig med formandskabet i, at der er behov for at styrke det flerårige perspektiv i finanspolitikken, ved at udgiftslofterne reelt bliver flerårige. Der vil sikre mere effektiv anvendelse af de offentlige midler.

Skat og arbejdsudbud

FTF vil gerne kvittere for, at formandskabet har gennemført en analyse af, hvordan ændringer i beskatning af arbejdsindkomst påvirker arbejdsudbuddet. De fremlægger dermed et vigtigt bidrag i forholdt til den aktuelle debat om regneprincipper af økonomisk politik.

Formandskabet konkluderer, at analysens resultater ikke afviger fra de elasticiteter som i dag anvendes ved konsekvensberegninger i ministerierne. Men samtidig afdækkes, at der knyttet betydelig usikkerhed til arbejdsudbudseffekten, hvorved skatteændringer både kan have positive og negative selvfinansieringsgrader. På den baggrund bakker FTF fuldt op om formandskabets anbefaling om, at de store usikkerheder fremover bør fremgå, når ministerier fremlægger beregninger af politiske forslag, aftaler og afgiver svar til udvalg mm., så politikkerne får det rette beslutningsgrundlag.

For FTF vidner den betydelige usikkerhed om størrelsen af de dynamiske effekter, at man ikke ud fra et økonomisk rationale kan afgøre om skattelettelser gavner arbejdsudbuddet og dermed dansk økonomi. Afvejningen mellem skattelettelser eller mere velfærd er derfor i sidste ende et politiske spørgsmål, hvor lettelser i topskatten helt sikker vil have negative fordelings-effekter, mens der hersker usikkerhed arbejdsudbudseffekterne. FTF synes derudover at det er interessant, at arbejdsudbudselasticiteten for mænd er ganske lille og ikke signifikant. Arbejdskraftmangel i mandsdominerede brancher kan derfor ikke umiddelbart løses gennem skattesystemet.

FTF støtter derudover formandskabets overvejelser som, at timeelasticiteten kan variere over tid og befolkningsgrupper. Det er derfor være relevant, at der løbende forskes i de dynamiske effekter af skatteændringer.

ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERVSRÅD

Konjunktur og offentlige finanser

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) er enig i hovedtrækkene i Formandskabets prognose for dansk økonomi. AE ser ikke noget problem i, at beskæftigelsen ligger lidt over sit strukturelle niveau. Et moderat pres på arbejdsmarkedet gør det lettere for de grupper, der i dag befinder sig i udkanten af arbejdsmarkedet at komme i arbejde.

Den vedvarende stigning, vi så i beskæftigelsen fra midten af 90'erne og frem, skyldtes ikke kun reformer, men også de gode konjunkturer. Derfor bør finanspolitikken de kommende år også understøtte den positive udvikling på arbejdsmarkedet. Opsvinget er så selvbærende, at der ikke er nogen grund til, at finanspolitikken øger farten i dansk økonomi, men omvendt skal finanspolitikken heller ikke strammes for voldsomt.

AE er helt enig i, at et evt. pres på arbejdsmarkedet ikke skal afhjælpes gennem klassiske udbudsreformer, som kan have bivirkninger i form af svækket sikkerhedsnet og øget ulighed. Hvis presset på arbejdsmarkedet bliver for stort, skal det afhjælpes gennem finanspolitikken. I forhold til den aktuelle finanspolitik er det også værd at bemærke, at det ligeså hurtigt kan

blive nødvendigt at holde hånden under økonomien igen, hvis væksten i udlandet svigter. Usikkerhederne i de globale konjunkturer er, som Formandskabet helt rigtigt skriver, store.

AE er enig i, at det er positivt med en vis regulering af den finansielle sektor. Der har historisk været en tendens til, at reguleringen lempes i de gode tider og strammes op efter, at problemerne er indtrådt. Derfor skal man afholde sig fra større dereguleringer og løbende opdatere kravene til finanssektoren i takt med, at der kommer nye finansielle produkter på markedet.

Skat og arbejdsudbud

AE mener, at den store usikkerhed, der findes omkring, hvorvidt arbejdsudbudselasticiteten for mænd er forskellig fra nul, bør afspejles i de økonomiske ministeriers regneprincipper. De økonomiske ministerier må nødvendigvis tage konsekvensen af dette ved at undlade at indregne dem.

AE mener, at afledte adfærdsvirkninger på arbejdsudbuddet ikke bør indregnes på den korte bane, fx ved finanslovsforhandlinger.

Formandskabet benytter resultaterne fra en ny empirisk undersøgelse til at vurdere usikkerheden af de afledte adfærdsvirkninger på arbejdsudbuddet af hypotetiske ændringer i skattesystemet. Formandskabet finder, at usikkerheden på de beregnede effekter er meget stor. AE er enig med Formandskabet i, at den store usikkerhed omkring de afledte adfærdsvirkninger på arbejdsudbuddet af ændringer i skattesystemet bør betones, når der indregnes afledte adfærdsvirkninger.

Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

AE mener, at det er en succes, at flere har fået en uddannelse. AE mener desuden, at man kan sige, at der bliver mindre og mindre behov for ufaglærte. Det understøttes af figuren i kapitlet, der viser, at andelen af beskæftigede ufaglærte er faldet siden 1985. Derudover har AE tidligere vist, at der forventeligt vil komme et overskud af ufaglærte de kommende år, samtidig med at vi vil komme til at mangle folk med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Yderligere viser den historiske udvikling, at mere end 300.000 ufaglærte job er forsvundet de sidste 20 år.

Flere forhold i kapitlet peger i retning af at værne om vores flexicurity-model. Blandt andet at den teknologiske udvikling kan sætte de ufaglærte under pres.

AE kvitterer for den grundige kortlægning af ufaglærte, men savner samtidig en konklusion på resultaterne. Hvis flere ufaglærte skal væk fra offentlig forsørgelse, så stiller det krav til et rummeligt arbejdsmarked. Tidligere har vi set, at marginaliserede grupper har haft markant nemmere ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet i højkonjunkturer. Dermed har vi nu en unik mulighed for at få de ufaglærte ind på arbejdsmarkedet eller i uddannelse. Det forudsætter således også, at virksomhederne vil medvirke til at skabe et rummeligt arbejdsmarked. Den aktive beskæftigelsesindsats kan være et vigtigt redskab til at reducere gruppen af offentligt forsørgede. Det kan derfor undre, at regeringen med erhvervs- og vækstpakken fra november 2017 har skåret omkring en milliard kr. årligt i de samlede udgifter til aktivering mv.

Effekten af uddannelse til ufaglærte

AE kvitterer for et grundigt modelarbejde, hvor der tages højde for mange baggrundsforhold og desuden mange af de faktorer, som AE også tog højde for i den omtalte publikation fra 2017 som fx forældrenes uddannelse og jobsituation samt karakterer fra grundskolen. Formandskabet anvender også oplysninger om ungdomsjob i deres estimationer, som AE ligeledes har anvendt tidligere i analysen "Hæmsko: 10 sociale faktorer, der øger risikoen for at stå uden en uddannelse" (2013)

Formandskabet vælger i sine konklusioner at fokusere på de ufaglærte, der har den største sandsynlighed for at få en uddannelse. Det drejer sig om op til 100 personer. AE mener ikke, at det giver mening at fokusere på effekten af en så snævert afgrænset gruppe. Når man vil evaluere den marginale beskæftigelseseffekt af at give en faglært uddannelse til unge uden uddannelse, giver det god mening ikke at se på alle unge (altså gennemsnittet), da der formentlig vil være nogle unge, der er meget langt fra at kunne gennemføre en uddannelse. Omvendt giver det heller ikke mening at se på en så snævert afgrænset gruppe, som når Formandskabet vælger at fokusere på den yderste marginale gruppe med de største chancer for at fuldføre. Hvis man som Formandskabet kun fokuserer på de, der har de største chancer, så overser man potentialet for flere tusinde unge.

Formandskabet finder, at ufaglærte med lav sandsynlighed for en uddannelse stadig har en lav beskæftigelse som faglærte. Med Formandskabets formulering kan man komme til at overse den uhyre vigtige pointe, at den enkelte ufaglærte vil få forøget sin beskæftigelse, hvis vedkommende får en uddannelse som faglært. Det ses også af figurerne i kapitlet og er i tråd med, hvad AE viste i 2017; den enkelte ufaglærte, der får en faglært uddannelse, vil ikke komme op på samme beskæftigelse som alle faglærte, men de ufaglærte løftes betragteligt i forhold til deres eget udgangspunkt. Dermed vil den samlede beskæftigelse stige.

Formandskabet konkluderer, at det er fornuftigt, at der fortsat ikke regnes med fuldt gennemslag på beskæftigelsen ved et uddannelsesløft af ufaglærte. AE er enig i, at der ikke skal regnes med fuldt gennemslag. Men herfra til at sige, at man kun skal regne med en effekt, som er fundet på færre end de 100 bedst stillede ufaglærte, er der meget langt. Ingen af de to yderpunkter giver særlig meget mening.

Formandskabet nævner, at brobygningsuddannelser kan sikre, at flere får en faglært uddannelse. Der er også en lang række andre tiltag, der kan sikre, at flere får en faglært uddannelse. AE har for nylig vist, at der er stor forskel på skoleelevernes karakterer til afgangsprøverne alt efter, hvilken social klasse man er vokset op i. Derfor er en tidlig indsats vigtig. Den fortsat relativt høje mangel på praktikpladser er også en faktor, der gør det svært for nogle unge at få en uddannelse. Derudover bør man fjerne de gennemførte besparelser på erhvervsuddannelserne og voksen- og efteruddannelse samt sikre den aktive beskæftigelsesindsats.

SÆRLIGT SAGKYNDIG TORBEN M. ANDERSEN

Konjunkturprognosen forudsiger en vækst på godt 2 % for 2019 og 2020. Beskæftigelsesgab – forskellen mellem faktisk og strukturel beskæftigelse – bliver positiv, hvilket signalerer et stigende pres på arbejdsmarkedet. Underliggende er den strukturelle beskæftigelse stigende – primært grundet tilbagetrækningsreformer – men den faktiske beskæftigelse vokser hastigere. Økonomien er således i en højkonjunktur men uden tydelige tegn på overophedning, og der forudsiges en blød landing. Rapporten indeholder en god diskussion af muligheder for henholdsvis højere og lavere vækst. Den planlagte stramning af finanspolitikken vurderes at være passende.

Rapporten indeholder en udmærket diskussion af instrumenter til rådighed for traditionel finanspolitik og/eller strukturpolitiske tiltag, såfremt der er behov for at mindske presset på arbejdsmarkedet og økonomien mere generelt. I den sammenhæng savnes en mere præcis diskussion af mulighederne for at time konjunkturstabiliserende tiltag. Rapporten sammenligner på en række områder udviklingen med højkonjunkturen og overophedningen i midten af 00'erne. At situationen ikke er sammenlignelig med toppen af højkonjunkturen i midten af 00'erne er imidlertid ikke en konkret anvisning i forhold til behovet for økonomisk-politiske tiltag, da det ikke er hensigtsmæssigt at bringe økonomien i en sammenlignelig situation. Det er lidt uklart, hvornår politiske initiativer er nødvendige. På side 37 anføres det: "Det er vigtigt at følge udviklingen på arbejdsmarkedet tæt, da lønstigningerne hurtigt kan tage fart, når arbejdsmarkedet strammer til". Såfremt der ikke er instrumenter, der kan virke med samme hast, som lønstigningerne kan sætte ind, efterlader dette en vigtig diskussion omkring timingen af stabilitetspolitikken.

Rapportens kapitel II indeholder en interessant diskussion og analyse af spørgsmålet om skatternes betydning for arbejdsudbuddet. Det er interessant og vigtigt, at rapporten bringer ny viden om skatternes effekt på arbejdsudbuddet. Det nævnes indledningsvist (side 93), at der alene "fokuseres på de isolerede konsekvenser af ændringer af beskatningen af arbejdsindkomst. Der tages således ikke højde for, at de offentlige udgifter, som skatteindtægterne anvendes til at finansiere..." Dette er på den ene side en forståelig afgrænsning, men på den anden side er den også stærkt afgrænsende. De isolerede effekter af beskatning kan strengt taget alene vurderes i forhold til skatteomlægninger, der holder det samlede provenu uændret. Skatteomlægninger implicerende ændret provenu og dermed offentlige udgifter skal vurderes samlet. Det rejser et spørgsmål i forhold til den empiriske tilgang, da empirien ikke vurderes for skattereformer – eller i øvrigt er formuleret på en måde, der alene vurderer effekterne af en skatteomlægning. Det efterlader en uklarhed omkring fortolkningen af de empiriske resultater og de økonomisk politiske implikationer heraf.

Boks II.7 præsenterer den arbejdsudbudsrelation, der ligger til grund for den empiriske analyse. Fremstillingen er umiddelbart ikke helt klar. Relationen indeholder marginals-katten, men lønnen er ikke eksplicit specificeret. Ud fra en teoretisk betragtning vil arbejdsudbudsbeslutningen langs den intensive margin afhænge af den marginale efterskat-løn. Relationen indeholder anden indkomst, hvilket er både relevant og uproblematisk. Tolkningen er imidlertid ikke helt klar. I den teoretiske gennemgang er der henvist til den indkomsteffekt, en ændring i

efterskat-lønnen udløser, mens indkomsteffekten efterfølgende tilsyneladende tolkes ud fra estimatet til anden indkomst. Da der er måleproblemer i forhold til anden indkomst (opsparing er opgjort ved ændring i et formuebegreb, som ikke indeholder alle formuegoder), er denne fremgang ikke uproblematisk.

I diskussionen af sammenhængen mellem skat og arbejdsudbud savnes der en diskussion af, at der er tegn på et trend fald i arbejdsudbudselasticiteterne over tid, jf. Bargain og Peichl, *Steady, State Labor Supply Elasticities: A Survey* (2013). En mulig forklaring kan være, at kvinder generelt har fået en mere stabil tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det anføres flere gange i kapitlet, at de langsigtede effekter af skatteændringer må forventes at være større end de kortsigtede identificeret i den empiriske analyse. Dette er ikke helt oplagt. Der er en generel faldende tendens i arbejdstiden blandt OECD lande. Den meste oplagte forklaring herpå er indkomsteffekten, dvs. indkomsteffekten spiller en større rolle på længere end kort sigt, se f.eks. Boppart og Krusell, *Labour supply in the past, present, and future: A balanced growth perspective* (2016) for en diskussion.

Kapitel III omhandlede de ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet falder i forlængelse af behandlingen af modtagere af overførselsindkomster og marginaliserede i tidligere rapporter. Kapitlet rejser en række vigtige og centrale spørgsmål og præsenterer nogle interessante empiriske perspektiver på problemstillingen.

En væsentlig pointe i kapitlet er ændringen i sammensætningen af ufaglærte over tid og i takt med, at gruppen mindskes. Denne selektionseffekt medvirker til, at gruppen af ufaglærte er mindre arbejdsmarkedssparate end tidligere. Det ville være interessant, hvis betydningen af forskellige baggrundsfaktorer kunne afklares mere specifikt for dermed at kunne vurdere, om problemerne kunne afhjælpes ved en tidligere indsats over for socialt udsatte grupper (forældre og børn i en tidlig alder).

Kapitlet præsenterer en analyse af beskæftigelsesmulighederne for gruppen af ufaglærte uden uddannelse ud over grundskolen, såfremt de får en erhvervskompetencegivende uddannelse. Metoden er at sammenligne beskæftigelsesandsynligheden som ufaglært med beskæftigelsesandsynligheden som faglært vurderet ud fra de pågældendes baggrundsvariable. Tolkningen af denne fremgangsmåde er umiddelbart ikke helt klar. Som det fremgår af kapitlet, har størstedelen af de ufaglærte på et tidspunkt påbegyndt men ikke afsluttet en uddannelse, se figur II.27. Der må således være nogle baggrundsfaktorer, der medvirker til at forklare, hvorfor uddannelsen ikke er gennemført. Det er ikke klart, hvorledes metoden tager højde for en sådan uobserveret heterogenitet.

Som bekendt – og tidligere diskuteret af formandsskabet – er kontanthjælpssystemet omlagt for personer under 30 år uden uddannelse. Der savnes en diskussion af, i hvilket omfang denne politikændring i lyset af resultaterne i kapitlet har sandsynlighed for at lykkes.

SÆRLIGT SAGKYNDIG METTE EJRNÆS

Kapitel II: Skat og arbejdsudbud

Dette er et spændende og vigtigt kapitel, som belyser arbejdsudbudseffekterne af ændringer i beskatningen på arbejdsindkomst. Kapitlet indeholder en god gennemgang af de vigtigste studier på området. Desuden indeholder kapitlet en ny empirisk analyse af effekterne på arbejdsudbuddet. I denne analyse estimeres arbejdsudbudseffekterne ved at udnytte variation i skattesatser mellem kommuner og over tid. Dog tages der i analysen ikke højde for, at arbejdsudbuddet også kan være påvirket af serviceniveauet i kommunen f.eks. gennem pris og kvaliteten af børnepasning. I rapporten fra De økonomiske Råd fra foråret 2017 er det netop vist, at serviceniveauet ved børnepasning påvirker beskæftigelsen og herved arbejdsudbuddet. Hvis kommunerne, samtidig med at de ændrer skattesatserne, også ændrer serviceniveauet mht. børnepasning, kan det påvirke resultaterne og give misledende konklusioner.

Den empiriske analyse er baseret på arbejdskraftundersøgelsen, som er en stikprøve med ca. 30.000 individer. Arbejdskraftundersøgelsen har en svarprocent på ca. 63-68 procent. I forhold til analyserne kan man overveje, om den lave svarprocent kan påvirke resultaterne, hvis der er systematik i, hvem som ikke svarer. Den lave svarprocent vil også være endnu en kilde til usikkerhed omkring resultaterne. Det er prisværdigt, at kapitlet fremhæver den betydelige usikkerhed, der er forbundet med denne type af analyser, og at det bliver illustreret klart i et af afsnittene. Kapitlet viser også fint, at der er forskel på mænd og kvinders arbejdsudbudselasticitet. Det kunne være interessant at se, om der også er forskellige elasticiteter på tværs af alder og uddannelse.

Kapitlet afsluttes med en analyse af de fordelingsmæssige konsekvenser af en ændring af skatten på arbejdsindkomst. Kapitlet får således tydeligt vist, hvordan skatten vil påvirke indkomstfordelingen.

Kapitel III: Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Dette er et spændende og meget interessant kapitel. Kapitlet forsøger at undersøge, hvilke forklaringer der kan være på, at gruppen af danske ufaglærte klarer sig markant dårligere på arbejdsmarkedet i dag sammenlignet med for 15 år siden. Dette er et vigtigt emne, som ikke tidligere har været belyst. Kapitlet indeholder nogle fine deskriptive analyser, som tydeligt viser udviklingen. Analyserne viser, at gruppen af ufaglærte ikke blot har en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet, men at de også på en række andre sociale og helbredsmæssige forhold klarer sig markant dårligere. I rapporten forklares udviklingen med, at gruppen af ufaglærte er blevet mindre arbejdsmarkedssparat over tid, idet gruppen er blevet mindre, og det herved i højere grad er den svageste del, som er tilbage. Desuden fremføres, at også denne gruppe har fået sværere ved at komme i beskæftigelse i løbet af de seneste 15 år.

Kapitlet viser, at gruppen af ufaglærte 35-årige har fået dårligere helbred over tid sammenlignet med uddannede. I rapporten benyttes hospitalsindlæggelser som et mål for helbred. Det kan være problematisk at bruge hospitalsindlæggelser som helbredsmål for 35-årige, da der

kun er meget få, som indlægges i den aldersgruppe. Derfor er det muligt, at man reelt under- vurderer helbredsforskellene mellem ufaglærte og uddannede.

Kapitlet viser, at der blandt ufaglærte er en overrepræsentation af mænd, enlige og barnløse. Det ville være interessant at se, om der har været en ændring over tid i andel af mænd, enlige og barnløse blandt ufaglærte. Alle de deskriptive analyser er lavet for hele gruppen af ufaglærte danskere. Det kunne have været interessant at opdele på mænd og kvinder, fordi mænd er overrepræsenteret i gruppen.

Konklusionerne i kapitlet bygger på en empirisk analyse, hvor sandsynligheden for langvarig offentlig forsørgelse er modelleret. I modellen tages højde for individuelle karakteristika så som køn, alder, helbred, opvækstvilkår etc. Dekomponeringen viser, at en del af udviklingen kan forklares ved, at gruppen af ufaglært har ændret sig over tid, men dette kan ikke forklare hele udviklingen. Det ser også ud til, at det er blevet sværere for gruppen at få beskæftigelse. Det ville være interessant, hvis man mere præcist kunne pege på, hvem det er, som har fået sværere ved at få beskæftigelse.

SÆRLIGT SAGKYNDIG HELENA SKYT NIELSEN

Kapitel II – Skat og arbejdsudbud

Kapitlet ser på effekten af indkomstskat på arbejdsudbud. Der præsenteres en ny dansk empirisk undersøgelse, som udnytter variationen i indkomstskattesatser som følge af diverse skattereformer og kommunevariation i perioden 1997-2015 til at estimere arbejdsudbudseffekter. Der findes en timeelasticitet på ca. 0,1 – lavere for mænd og højere for kvinder – som er forbundet med stor estimationsusikkerhed.

Den empiriske undersøgelse er interessant og relevant, men den efterlader dog nogle løse ender. Kapitlet diskuterer ganske udmærket centrale begreber og eksisterende litteratur. Der diskuteres også tidligere undersøgelser af effekten af indkomstskat på skattepligtig indkomst. Det er dog lidt uklart, hvorfor man ikke har analyseret effekten på skattepligtig indkomst i stedet for effekten på arbejdstid, selvom det godt nok har et selvstændigt formål at udfordre fundamentale parametre i de økonomiske regnemodeller. Dette valg forekommer umiddelbart lidt gammeldags, eftersom det er svært at forestille sig, at reaktioner på arbejdstidsmarginen er de væsentlige. Øget job- og geografisk mobilitet og produktivitet er formentlig mere centrale.

Undersøgelsen gør brug af den faktiske selvrapporterede arbejdstid, som målt i arbejdskraftundersøgelsen. En afgørende antagelse i denne undersøgelse er, at ændret arbejdstid giver sig udslag i ændret indkomst, som potentielt kan skyldes en aktiv adfærdsendring som følge af en skatteændring. For personer på jobløn (fast løn uden øvre arbejdstid) vil dette ikke nødvendigvis gælde, hvilket ikke diskuteres. Det er uklart hvor stor en andel af arbejdsstyrken, der er på sådanne kontrakter, men fænomenet kan give anledning til bias mod nul og estimationsusikkerhed.

Kapitel III – Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Kapitlet følger op på analyser af "Langvarigt offentligt forsørgede" i rapporten fra efteråret 2017, som beskrev udviklingen i andelen af befolkningen, som er langvarigt offentligt forsørgede, men som også efterlod nogle vigtige åbne spørgsmål. Disse spørgsmål stilles der skarpt på nu: Hvorfor er andelen af langvarigt offentligt forsørgede steget blandt ufaglærte med dansk baggrund? Kan uddannelse bringe disse mennesker ud af langvarig offentlig forsørgelse?

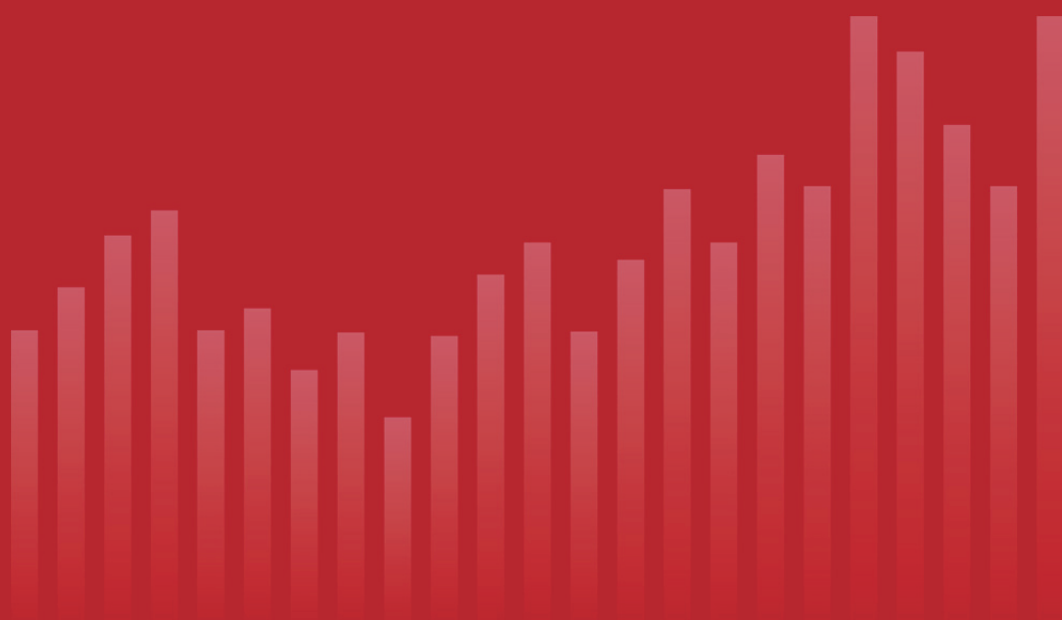
Kapitlet diskuterer først efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft. Diskussionen er baseret på et udpluk af litteratur fra de sidste 20 år og finder ikke noget entydigt svar på, om efterspørgslen efter denne type arbejdskraft er steget eller faldet. Kapitlet undersøger herefter udbuds-siden, hvor der er flere svar at hente.

Gruppen af ufaglærte med dansk baggrund adskiller sig væsentligt fra gruppen af uddannede på bl.a. sociale-, helbreds- og opvækstvilkår samt på intelligenstaget målt for mænd ved sessionen. Disse forskelle forklarer - ikke så overraskende - næsten halvdelen af forskellen i tilknytning til arbejdsmarkedet mellem ufaglærte og uddannede.

Gruppen af ufaglærte er reduceret over tid, flere er langvarigt offentlig forsørgede og de er i gennemsnit mindre arbejdsmarkedsparete målt på en vifte af sociale- og demografiske parametre. Beskrivelsen tegner et tydeligt billede af, at gruppen af ufaglærte med dansk baggrund har fået en mere ufavorabel sammensætning.

Kapitlet kulminerer med en undersøgelse af i hvilken grad erhvervsuddannelse forventes at kunne forbedre arbejdsmarkedstilknytningen. Analysen indikerer, at beskæftigelsen kan forbedres ca. 10 procentpoints som følge af uddannelse for de personer, som har højest sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse.

Konklusionen på analyserne er således, at der er brug for en langt bredere indsats end blot uddannelse for at få ufaglærte på langvarig offentlig forsørgelse tættere på arbejdsmarkedet. Det er nyttigt at se de detaljerede databeskrivelser, men konklusionerne er ikke overraskende.



De Økonomiske Råd 
Formandskabet

**DANISH ECONOMY
AUTUMN 2018
SUMMARY AND
RECOMMENDATIONS**

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

Employment has risen by around 200,000 people since 2013. The increase in employment is supported by expansions in the structural workforce, particularly as a consequence of increases in retirement ages. The planned tightening of next year's fiscal policy is appropriate given that the prospect of high growth in demand suggests that economic policy should dampen activity in the economy.

This report presents a new study of the effects of changes to the taxation of labour income on the choice of working hours. The study finds an average elasticity of working hours with respect to the marginal tax rate of 0.1, which corresponds to previous studies for Denmark. The degree of uncertainty should be emphasized when Danish ministries present impact assessments of tax reforms.

The results of a new analysis that estimates the employment impact of completing a vocational secondary education are presented. For unskilled young people with a low probability of completing a vocational secondary education, estimates of the employment effect are relatively high.

ENGLISH SUMMARY

This report from the Chairmanship of the Danish Economic Council consists of three chapters:

- Economic outlook and public finances
- Taxation and labour supply
- Unskilled workers' attachment to the labour market

Chapter I presents the outlook for the Danish economy and discusses the state of the public finances. Chapter II empirically examines labour supply responses to tax changes. Chapter III investigates the labour market behaviour of unskilled people since 2000.

CHAPTER I: ECONOMIC OUTLOOK AND PUBLIC FINANCES

The Danish economy has experienced high growth rates of over 2 per cent the last three years, and GDP is projected to grow by around 2 per cent in the coming years, cf. table A. In 2018, GDP growth is expected to be slightly weaker, at approximately 1¼ per cent, due to temporary factors. In November 2018, GDP over the period 2015-17 was revised upwards by Statistics Denmark. The structural level of GDP in 2025 is forecast to be approximately the same as was assessed in the spring, which means slightly lower growth in the years leading up to 2025. The forecast average GDP growth for the period 2021-25 has thus been lowered from about 2 to approximately 1¾ per cent per year.

Employment has risen by around 200,000 people since 2013 and is projected to increase further by more than 100,000 by 2025. In 2018 employment is projected to exceed the structural level by about 30,000 people.

The relatively high growth in demand implies increased pressure on the economy's resources in the coming years. However, the increase in employment is supported by expansions in the structural workforce, particularly as a consequence of increases in retirement ages.

TABLE A KEY FIGURES OF THE OUTLOOK FOR THE DANISH ECONOMY

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
	DKK bn.	-----	Real growth rate, per cent.		-----
Private consumption	1,017	2.5	2.6	2.9	2.3
Public sector consumption	536	1.0	0.8	0.5	0.8
Gross fixed capital formation	462	8.4	1.2	1.6	0.2
consisting of:					
Residential investment	103	11.2	2.0	0.1	0.4
Business fixed investment	286	8.7	0.7	3.0	-0.1
Public sector investment	73	2.0	2.0	-1.7	1.2
Stockbuilding ^{b)}	9	-0.1	0.2	0.0	0.0
Total domestic demand	2,024	3.3	2.0	2.0	1.4
Exports of goods and services	1,188	-0.5	4.2	4.1	3.8
Imports of goods and services	1,033	3.0	3.6	4.1	3.4
GDP	2,178	1.3	2.4	2.1	1.7
Key indicators					
Consumer prices, percentage change ^{c)}		0.8	1.8	1.9	2
Unemployment, per cent ^{d)}		2.9	2.7	2.6	2.8
Current account, DKK bn.		116	127	123	177
Current account, per cent of GDP		5.3	5.5	5.2	6.3
General gov. budget balance, DKK bn.		-8	0	-3	2
General gov. budget balance, per cent of GDP		-0.3	0	-0.1	0.1
Hourly wage costs, percentage change		2.4	2.9	3.2	3.2
Terms of trade, change in percentage points		-2	1	-1	-0.4
Employment gap, per cent ^{e)}		1.1	1.2	1.1	0.0

a) The column shows projected average annual growth from 2021 to 2025 for all variables except unemployment, the current account, the general government balance and the output gap. For these variables the column shows the projected value in 2025.

b) Contribution to GDP growth in percentage points.

c) Implicit private consumption deflator.

d) Percentage of total labour force. National definition.

e) Percentage of structural employment. National definition.

Source: Statistics Denmark, National Accounts and own calculations.

The increase in employment and the pressure on the labour market are projected to lead to higher wage growth. This will dampen export growth and, thereby, contribute to a gradual normalization of the economic situation. Thus, the relatively high growth projected for the next years is expected to end in a so-called "soft landing". However, there are risks to this scenario. On the one hand, there is a risk that

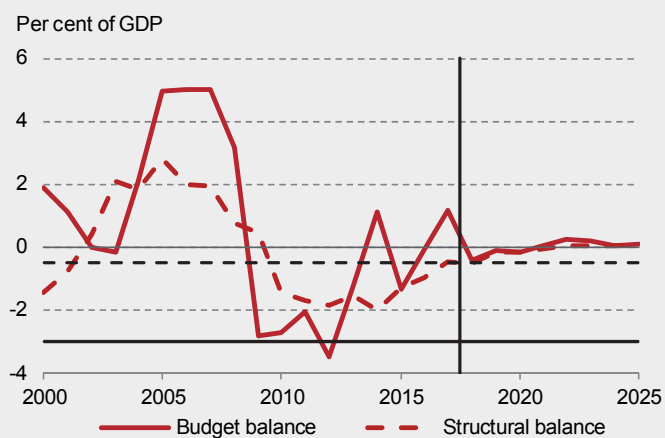
the shortage of labour could increase and could cause the Danish economy to overheat, which could lead to a “hard landing”. On the other hand, there is also a risk that growth will be significantly lower than projected, due, for example, to an escalation of the trade conflict between the United States and China.

Public Finances

It is the assessment of the Chairmanship that the planned fiscal policy for 2019 complies with the fiscal rules. Based on the current outlook for the Danish economy, the budget deficit is expected to be 0.3 per cent of GDP in 2018, and a balanced budget is expected in 2019, cf. figure A.

FIGURE A BUDGET BALANCE, 2000-25

The structural balance improves from a deficit in 2018 to around balance from 2021 onwards



Note: The solid line indicates the deficit limit of 3 per cent of GDP for the general government budget balance and the dashed line indicates the deficit limit of ½ per cent of GDP for the structural balance.

Source: Statistics Denmark, ADAM's databank and own calculations.

There is a deficit in the structural balance of 0.2 per cent of GDP in 2019. The structural balance is forecast to improve gradually, and from 2022 there is a small surplus. The projected improvement in the structural balance is partly due to the tight restrictions on the growth in public consumption set by the expenditure ceilings. Furthermore, the expected increase in structural employment will also contribute to an improved structural balance over the coming years. Therefore, the medium-term targets for the government's structural balance are expected to be met.

Policy

It is projected that the planned fiscal policy will imply a moderate tightening in 2019, which is appropriate given that the prospect of high growth in demand suggests that economic policy should dampen activity in the economy. However, if the demand grows faster than expected, the risk of a hard landing will increase. A moderate increase in wages and prices relative to the present projection will reduce the need for economic policy measures to reduce labour shortages.

Nevertheless, it is relevant to consider actions that could be implemented at short notice and which would reduce the risk of overheating or moderate the costs of a hard landing. The most obvious way to reduce the risk of overheating is fiscal tightening. A traditional fiscal tightening can be achieved by lowering public spending or by increasing taxes. Raising CO₂ taxes could be a cost-effective way of achieving the long-term climate target while at the same time dampening the activity in the economy in the short term. Another possibility could be to remove or restrict the BoligJobordning (this is a scheme that allows home owners to claim tax deductions for the labour costs associated with certain home improvements), which contributes to increasing labour shortages in the construction industry and has no obvious positive structural effects.

Experience from previous business cycles has shown that the housing market, combined with weak financial regulation, can reinforce macroeconomic imbalances. Thus, suitably tight regulation of the financial sector could help to reduce the risk of overheating of the economy. In addition, tight regulation can help to alleviate the costs associated with a hard landing.

The pressure on the labour market can also be addressed through measures that increase the labour supply. Business-cycle dependent unemployment benefits and easing foreign workers' access to the

Danish labour market are examples of reforms that could strengthen the flexibility of the labour market. Examples of reforms that could permanently increase the workforce include reductions in benefits or increases in the retirement age. Reforms to the unemployment benefit system and changes in the pension system should, however, not be motivated by a cyclical shortage of labour. They should be based on reflections on the need for social insurance, the balance between income distribution and efficiency, etc. Ideally, the timing of such reforms would contribute to easing the pressure on the labour market, but in practice this is difficult. Another challenge is that a larger workforce would only postpone the time when labour shortages trigger price increases and higher wages.

In June all parties in the Danish Parliament entered into an energy agreement with the ambition to make Denmark climate neutral by 2050. The most cost-effective instrument for reducing greenhouse gas emissions is gradually increasing taxes on all greenhouse gases. Therefore, increasing taxes should be introduced on all greenhouse gas emissions towards 2050.

In October the Danish Government presented a proposal for the future climate policy. Among other things, this indicates the path towards fulfilling the agreement with the EU on reducing greenhouse gas emissions from the sectors not covered by the EU emission trading system (ETS) over the period 2021-30 (the 2030 target). Today there is no direct regulation of agricultural greenhouse gas emissions, while there are significant taxes on fuel and cars. The Chairmanship has previously emphasized that there are low-cost emission reductions available in the agricultural sector, while it will be expensive to obtain further reductions from cars. The Government's proposal focuses on transformation of the transport area, which makes fulfilment of the 2030 target more expensive than necessary.

TAXATION AND LABOUR SUPPLY

Revenues from taxation of labour income make up a substantial part of total public revenue. Taxes on labour income also contribute to income redistribution. At the same time labour income taxation reduces the benefit each individual derives from a higher pre-tax labour income. Thus, these taxes reduce the incentive for each employee to increase labour hours, search for a better paid job and to increase productivity through education and higher effort.

In recent years several studies have explored how taxation affects behaviour along multiple dimensions. There are, however, only few Danish studies that examine how taxes on labour income affect the labour supply decision. Moreover, these studies are based on observed behaviour several years ago. The taxation of labour income has undergone several changes in recent decades, and it is not obvious that the previous studies provide a correct assessment of the current labour supply responses to changes in income taxation.

This report presents a new study of the effects of changes in labour income taxation on the choice of working hours. The study is conducted in cooperation with VIVE – The Danish Center for Social Science Research and builds on Statistics Denmark's Labour Force Surveys (LFS) from 1997 to 2015. The study uses, among others, the variation in the tax system arising from several tax reforms to empirically identify the behavioural responses.

The analysis is, among other things, motivated by the recent policy discussion in Denmark regarding which principles should be used to assess the consequences of changes in economic policy.

The study finds an overall elasticity of working hours with respect to the marginal after-tax wage of 0.1. This estimate implies that a tax cut that increases the after-tax wage by 1 per cent could be expected to increase working hours by 0.1 percent. For a person working 37 hours a week, this corresponds to an increase in working hours of 22 minutes if the after-tax wage increases by 10 per cent (corresponding, for instance, to a reduction in the top marginal income tax rate by 5 percentage points). This should be considered as an average effect. Some people would probably not adjust their working hours in reaction to the tax cut, while some may even reduce their working hours.

The study also estimates a higher elasticity for women than for men, cf. table B. If the analysis is conducted for men only, the elasticity is reduced to 0.02 and is no longer statistically different from zero. On the other hand, if the analysis is conducted for women only, the elasticity increases to 0.16 and is statistically different from zero. The difference in the estimated elasticity is, however, not statistically significant.

TABLE B MAIN RESULTS OF THE ANALYSIS

	Elasticity with respect to marginal tax	Confidence interval
Women and men	0.10*	0.01 – 0.18
- women	0.16*	0.03 – 0.29
- men	0.02	-0.10 – 0.13

Note: Elasticity with respect to marginal tax denotes the percentage change in working hours when the marginal tax rate is reduced such that $(1 - \text{marginal tax rate})$ is increased by one per cent. The table shows uncompensated elasticities evaluated at mean working hours. * denotes that the estimate is significant at the 5-per cent level. Confidence interval denotes the limits in confidence intervals at the 5 per cent level.

Source: Own calculations based on register data.

Overall, the results correspond to previous studies for Denmark. The average elasticity of 0.1 is very similar to the estimate in Frederiksen et al. (2008). This and other studies also find a statistically insignificant effect for men and that elasticities are higher for women than for men.

As mentioned above, a higher after-tax wage may reduce the labour supply due to the income effect, as a higher after-tax wage allows individuals to maintain a given income level with fewer working hours. The study does not find a statistically significant income effect, however, and the income elasticity (i.e. the percentage change in hours worked as a result of a one per cent change in the net hourly wage rate) is estimated to be very small. These results also accord with several Danish and foreign studies.

The analysis indicates that there is considerable uncertainty regarding the behavioural responses. Even though the empirical literature indicates that the elasticity of working hours with respect to the marginal tax rate is probably between 0 and 0.3, these seemingly small differences have considerable consequences for assessing the impact on public finances.

Simulations in the report show how the uncertainty regarding the estimated behavioural responses translates into uncertainty regarding

the net effect on public finances. This can for instance be illustrated by considering the consequences of a small increase in the top tax bracket. The simulations show that the rate of self-financing (which measures the percentage of the mechanical revenue loss that is recovered through the behavioural effects) lies between -19 per cent and 89 per cent with 95 per cent probability. Correspondingly the rate of self-financing lies between 17 per cent and 53 per cent with 50 per cent probability.

Thus, it is important to emphasize the degree of uncertainty when presenting impact assessments of tax reforms. This will clarify the degree of uncertainty that underlies the central estimates and illustrate the consequences of deviations from the central estimates. It can thus contribute to political priorities being made on a more informed basis.

The empirical analysis assumes that changes in taxation affect behaviour from one year to the next. Thus, the estimated responses should be considered as short-term responses. Based on the empirical literature, it is probable that the long-term effects will be larger, but there is no real consensus regarding the exact magnitudes.

CHAPTER III: UNSKILLED WORKERS' ATTACHMENT TO THE LABOUR MARKET

Over the last couple of decades the proportion of individuals receiving public income support – over short or prolonged periods – has been decreasing for most working-age population groups. For unskilled natives, however, the incidence of long-term income support reciprocity has increased markedly since 2000.

One possible reason for the increase in the proportion of unskilled native Danes on long-term income support may be changes to the public income support system that have made it easier or economically more attractive to receive public income support. However, the eligibility requirements for income support under the various public income support schemes have generally not become more lenient, nor have the income support amounts been raised. In fact, some income support schemes have been abolished, and the requirements for receiving income support under other schemes have been tightened – either such that fewer individuals can receive income support, or such that the length of time an individual can receive income support has been reduced.

Conversely, however, new public income support schemes have also been introduced and eligibility for benefits under some of the existing schemes has been improved for certain groups of individuals. Due, in particular, to the expansion of the flexjob scheme, it cannot be excluded that the changes in the income support system as a whole may have contributed to the increase in the proportion of long-term dependents among the unskilled workers.

Another possible explanation for the increased incidence of long-term income support reciprocity among unskilled native workers may be that the employment opportunities for such individuals have deteriorated. Based on a review of the literature on the labour market effects of technological change, economic globalization and immigration, however, it cannot unambiguously be concluded that unskilled natives have experienced a decreased demand for their labour.

Reduced demand for labour in routine tasks has pulled in the direction of reducing the demand for unskilled labour and the greater number of immigrants in the labour market has increased competition for the jobs in which unskilled workers are typically employed. Conversely, a significant decrease in the total number of unskilled workers has pulled in the other direction. Thus, for a given demand for unskilled labour, there has become less competition for the available jobs. In addition, increasing demand for labour in the service sector may have worked in the direction of increasing demand for unskilled labour.

Finally, a third possible reason that the proportion of long-term income support recipients among unskilled natives has increased may be that the composition of the unskilled group has changed. For example, today a larger proportion of the unskilled natives have been hospitalized, or sentenced to imprisonment, and among those who have children, a larger proportion have their children in foster care. The proportion who grew up with parents receiving public income support or parents receiving a custodial sentence and the proportion who were themselves in foster care during their childhood has also increased among unskilled natives.

This indicates that, as more and more people attain education beyond lower secondary school, and the group of unskilled workers has become smaller, unskilled workers have, on average, become less labour market ready. An empirical analysis in the chapter shows that the change in the composition of the group of unskilled workers is likely to have contributed to the fact that a larger proportion of the unskilled natives are on long-term income support today than at the

turn of the millennium. The analysis also shows that there are indications that those with characteristics more common among unskilled workers than skilled workers are less likely to be employed today than previously. Thus, it cannot be ruled out that the employment probability of unskilled workers has also fallen for reasons other than a reduction in their labour market readiness, for example due to poorer employment opportunities.

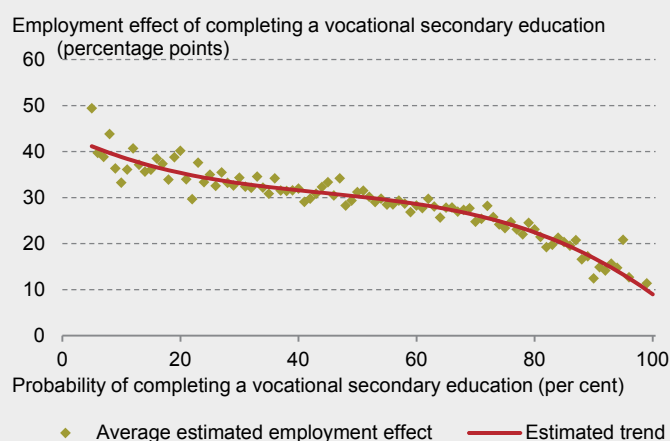
The employment rate of unskilled workers is significantly lower than that of skilled workers. The chapter presents the results of a new analysis that estimates the employment impact of completing a vocational secondary education for young people who have not completed upper secondary education (includes general upper secondary education and vocational secondary education).

For unskilled young people who have a high estimated probability of completing a vocational secondary education, it is estimated that their employment probability increases by about 10 percentage points, on average, if they do in fact complete such an education. However, this estimate may be upward biased, as there may be factors affecting both the employment probability and educational choice that the analysis does not account for.

It is likely that measures that increase the incentives for unskilled young people to obtain a vocational secondary education or increase their chances of obtaining such an education will primarily affect the education decision of those among the unskilled young who are most inclined to participate in further studies. Therefore, the estimated employment effect for unskilled young people with a high probability of completing a vocational secondary education is more policy relevant than the estimated employment effect for the entire group of unskilled young people. The estimated average employment effect of completing a vocational secondary education for the entire group of unskilled young people is higher than that for unskilled young people with a high probability of completing a vocational secondary education, cf. figure B.

FIGURE B EMPLOYMENT EFFECT

Unskilled people with a high probability of completing a vocational secondary education have a lower employment effect of the education than unskilled with a lower probability of completing.



Note: The average estimated employment effects for unskilled people with a calculated probability of completing a vocational secondary education of x per cent is calculated based on unskilled people with a calculated probability of completing P_0 that satisfies $x \leq P_0 \leq x + 1$. Each point in the figure represents between 4 and 106 persons. The trend is estimated using the individually estimated effects.

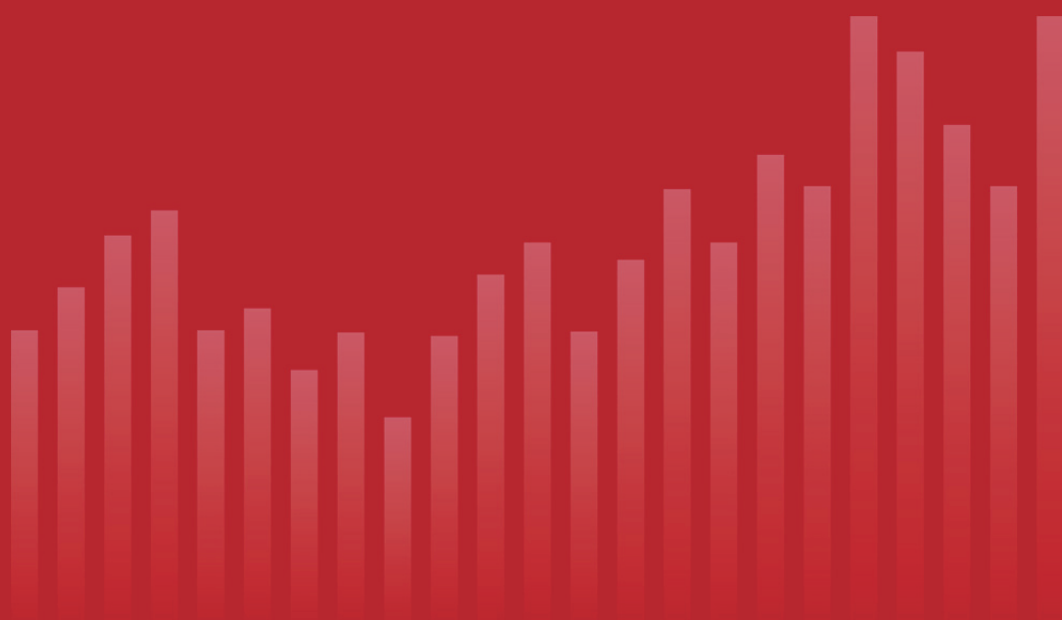
Source: Own calculations based on register data from Statistics Denmark.

For unskilled young people with a low probability of completing a vocational secondary education, estimates of the employment effect are relatively high. However, a massive effort is probably needed to increase the educational level of this group. In addition, the analysis shows that the expected employment rate of unskilled young people with a low probability of completing a vocational secondary education will be relatively low, whether or not they complete a vocational secondary education.

The analysis shows that the expected employment rate after completing a vocational secondary education is higher among individuals with a high probability of completing such an education than for those with a low completion probability. This implies that when more unskilled

individuals complete an education, employment rates among both the skilled workers and the remaining unskilled workers will be reduced. The reason is that the “newly educated” workers will have a relatively low employment probability compared to other skilled workers, but that they had a relatively high employment probability compared with other unskilled workers while they themselves were still unskilled. The analysis thus supports the view of the Economic Ministries and the Chairmanship of the Danish Economic Councils that the employment impact of an increased level of education is smaller than indicated by existing differences between employment rates of different educational groups.

There has been a significant increase in the proportion of unskilled workers who have started an education beyond lower secondary school. Among the 29-year-old unskilled natives in 2016, 73 per cent had previously been enrolled in vocational secondary education and 78 per cent had previously been enrolled in upper secondary education. This indicates that the policy goal of recent years to get more young people to continue their studies after lower secondary school might have borne fruit. However, there is a significant drop-out rate among students enrolled in vocational secondary education. According to the Ministry of Education, only about half of those who started vocational education in 2017 are expected to complete the courses. Therefore, if there is a policy goal of reducing the proportion of workers who are unskilled, focus should be on measures that increase the retention and completion rates of young people enrolled in vocational secondary education programs. Bridge-building programs, which gradually prepare unskilled young people to participate in education and help them to transition from public income support to education, can be a way to reduce the drop-out rate from vocational secondary education.



FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

107. Dansk Økonomi, efterår 2012. Konjunkturvurdering. Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur. 175 kr.
108. Økonomi og Miljø 2013. Energi- og klimapolitik. Bilbeskatning, ulykker og miljø. Af-fald. 175 kr.
109. Dansk Økonomi, forår 2013. Konjunkturvurdering. Holdbar finanspolitik. Tilbage-trækning. 175 kr.
110. Dansk Økonomi, efterår 2013. Konjunkturvurdering. Virksomheder under opsving og krise. 175 kr.
111. Økonomi og Miljø 2014. Omkostninger ved VE-støtte. Ressourcestrategi. Invasive arter. Rekreative værdier. Kollektiv trafik. 175 kr.
112. Dansk Økonomi, forår 2014. Konjunkturvurdering. Holdbarhed og generationer. Ungdomsuddannelser. 175 kr.
113. Dansk Økonomi, efterår 2014. Konjunkturvurdering. Dagpengesystemet. 175 kr.
114. Økonomi og Miljø, 2015. Vandrammeregulativ og kvælstofregulering. Grundvand, drikkevand og pesticider. Økonomisk vækst og miljøet. 175 kr.
115. Dansk Økonomi, forår 2015. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Bankunionen. Yderområder i Danmark. 175 kr.
116. Dansk Økonomi, efterår 2015. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Indkomst-overførsler med fokus på kontanthjælp. 175 kr.
117. Økonomi og Miljø, 2016. Værdi af statistisk liv. Luftforurening. Danmark fossilfri 2050. 175 kr.
118. Dansk Økonomi, forår 2016. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Dansk vækst siden krisen. Ejerboligbeskatning. 175 kr.
119. Dansk Økonomi, efterår 2016. Konjunkturvurdering. Offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Investeringskrise? Indkomst- og formuefordeling. 175 kr.
120. Økonomi og Miljø, 2017. Regulering af landbrugets kvælstofudledning, Grønne afgif-ter og effektiv miljøregulering, Ægte opsparing. 175 kr.
121. Dansk Økonomi, forår 2017. Konjunktur og offentlige finanser, Holdbarhed og fi-nanspolitiske regler, Dynamiske effekter af offentlige udgifter, Udenlandsk arbejds-kraft. 175 kr.
122. Dansk Økonomi, efterår 2017. Konjunktur og offentlige finanser, Langvarigt offentligt forsørgede, Brancheforskydninger og vækstudsigter. 175 kr.
123. Produktivitet, 2017. Sammenfatning og anbefalinger, Produktivitet og velstand, Pro-duktivtetsudviklingen, Tidligere anbefalinger og tiltag, Produktivtetsforskelle mellem virksomheder. 175 kr.
124. Økonomi og Miljø, 2018. Sammenfatning og anbefalinger, Regulering af landbrugets udledning af drivhusgasser, Reduktion af CO2 fra personbiler, Klimapolitik frem mod 2030. 175 kr.
125. Dansk Økonomi, forår 2018. Konjunktur og offentlige finanser, Finanspolitisk hold-barhed, Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser. 175 kr.
126. Produktivitet, 2019. Sammenfatning og anbefalinger, Udviklingen i produktiviteten, Et nyt mål for produktiviteten i grundskolen, Produktivitet og ressourcer i det almene gymnasium. 175 kr.
127. Dansk Økonomi, efterår 2018. Konjunkturvurdering og offentlige finanser, Skat og arbejdsudbud, Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet. 175 kr.

De Økonomiske Råd
Formandskabet

