

# RESUME

Det Økonomiske Råds formandskabs efterårsrapport indeholder tre kapitler:

- Konjunktur og offentlige finanser
- Langvarigt offentligt forsørgede
- Brancheforskydninger og vækstudsigter

Rapporten er udarbejdet forud for mødet i Det Økonomiske Råd den 10. oktober 2017. Vurderinger og anbefalinger er alene formandskabets. I forhold til diskussionsoplægget, der blev diskuteret på rådsmødet, er der kun foretaget mindre justeringer af teksten. Herudover er rådsmedlemmernes kommentarer til rapporten 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 figurerne i rapporten.

## Kapitel I: Konjunktur og offentlige finanser

### **Efterspørgslen vokser hurtigere end kapaciteten i økonomien**

Efter mange år med ledige ressourcer i dansk økonomi er der nu udsigt til, at økonomiens kapacitetsgrænser vil blive testet. Konjunktursituationen vurderes at være omtrent neutral, og BNP ventes at stige godt 2¼ pct. i 2017, jf. tabel A. De kommende år ventes efterspørgslen at trække produktionen op over det strukturelle niveau, sådan at der opstår et positivt output gap. Prognosen bygger på vedtagen politik og finanslovsforslaget for 2018. Regeringens reformudspil fra august 2017 er dermed ikke indregnet, men kommenteres i kapitlet.

Resumeeet er færdigredigeret den 25. september 2017.

Tabel A Hovedtal i prognosen

	2016	2017	2018	2019	2025 <sup>a)</sup>
BNP (realvækst i pct.)	1,7	2,3	2,3	2,0	2,1
BVT i priv. byerhverv (realvækst i pct.)	2,3	2,8	3,1	2,5	2,4
Output gap (pct. af strukturelt BNP)	-0,7	0,0	0,6	0,6	0,0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	42	44	39	24	10
Inflation (pct.)	0,5	1,0	2,0	1,6	1,7
Timeløn (pct.)	2,2	2,1	2,9	3,2	3,4
Offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,6	-0,9	-0,1	0,0	0,8
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,6	-1,1	-0,6	-0,3	0,8
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,1	2,5	2,1	2,3	2,0

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

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

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

### Væksten er bredt funderet

Stigningen i efterspørgslen ventes de kommende år at komme både fra eksport, investeringer og privat forbrug. Eksportvæksten er et resultat af positive globale vækstudsigter, og væksten i investeringer og privat forbrug skal blandt andet ses i lyset af en forventning om et fortsat lavt renteniveau de førstkomende år, som understøtter forbrugs- og investeringsmulighederne i virksomhederne og husholdningerne. Væksten ventes også understøttet af en stigende beskæftigelse og af den betydelige formue, som virksomheder og husholdninger har akkumuleret de seneste år.

### Stigende pres på arbejdsmarkedet

Efter næsten 10 års lavkonjunktur skal økonomien tilpasse sig en situation med færre ledige ressourcer. Dette medfører naturligt et større pres på arbejdsmarkedet, som også er kommet til udtryk de seneste år. Særligt de seneste måneder har indikatorerne peget på et øget pres, men lønstigningerne er fortsat moderate. Normalt reagerer lønningerne dog med en vis forsinkelse. Presset på arbejdsmarkedet ventes til en vis grad at blive afbødet af, at arbejdsstyrken vokser de kommende år.

**Dele af økonomien er ikke i ligevægt**

Produktion og beskæftigelse vurderes at være tilbage tæt på deres konjunkturneutrale niveauer. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der kan forventes stabile trendmæssige vækstrater i alle dele af økonomien hele vejen frem til 2025. En række størrelser, såsom lønkvoten, forbrugskvoten og forholdet mellem kapital og arbejdskraft, ligger aktuelt på lave niveauer set i forhold til deres strukturelle niveauer. Det betyder, at der er udsigt til relativt høje stigninger i reallønnen, det private forbrug og erhvervsinvesteringerne frem mod 2025.

**Budgetlovens grænse for underskuddet brydes i 2018**

I 2018 ventes et underskud på den strukturelle offentlige saldo på 0,6 pct. af BNP, og der er dermed udsigt til, at grænsen for det maksimale underskud i Budgetloven overskrides. Underskuddet er opjusteret i 2018 i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2017*. Forværringen af den strukturelle saldo skyldes ikke, at der siden foråret er gennemført finanspolitiske tiltag i 2018, som forværre den strukturelle saldo, men derimod en ændret vurdering af konjunktursituationen. Formandskabet vurderer ikke, at underskuddet skyldes ekstraordinære omstændigheder.

**Overskridelse skyldes ikke ny politik, ...**

Når en ændret vurdering af konjunkturerne påvirker den strukturelle saldo, skyldes det den konkrete metode, der anvendes til konjunkturrensning. Metoden er i henhold til Budgetloven fastlagt af Finansministeriet og har den ulempe, at forskydninger i efterspørgslen kan give ændringer i den beregnede strukturelle saldo. Overskridelsen af Budgetlovens grænse vedrører kun 2018, og der er udsigt til en klar forbedring af den strukturelle saldo frem mod et forventet overskud i 2025 på 0,8 pct. af BNP. Samlet vurderes sundhedstilstanden af de offentlige finanser at være god.

**... og underskuddet er kun midlertidigt****Finanspolitikken bør ikke lempes i 2018**

Det er formandskabets vurdering, at den planlagte finanspolitik i 2018 er passende afstemt med konjunktursituationen, idet finanspolitikken i den nuværende konjunktursituation bør bidrage til at dæmpe væksten. Det er væsentligt både af hensyn til konjunktursituationen og grænserne i Budgetloven, at der i kommende politiske forhandlinger ikke aftales ufinansierede finanspolitiske ændringer. Formandskabet fraråder dermed finanspolitiske lempelser af både formelle og realøkonomiske årsager.

**Pensionsområdet bliver mere komplekst**

Der blev i juni 2017 indgået aftale om en række initiativer vedrørende pensionsopsparing og tilbagetrækning (*Aftale om flere år på arbejdsmarkedet*). Aftalen sigter overordnet set mod at øge det økonomiske incitament til senere tilbagetrækning, blandt andet ved at adressere det såkaldte samspilsproblem. De senere år har en række ændringer i systemet øget kompleksiteten af det danske pensionssystem, og aftalen komplicerer systemet yderligere. På den baggrund opfordrer formandskabet til, at der findes simple, varige og robuste løsninger inden for pensionsområdet ved fremtidige ændringer.

**BoligJob-ordningen ikke uden problemer**

Med finanslovsforslaget for 2018 lægger regeringen op til, at den nuværende BoligJobordning, der udløber i 2017, erstattes af en ny permanent ordning målrettet serviceopgaver i hjemmet. Når der nu er lagt op til, at ordningen videreføres, er det positivt, at den målrettes service i hjemmet, da disse formentlig er tættere knyttet til husholdningens arbejdsudbudsbeslutning end håndværksydelser. Formandskabet har imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at anbefale denne type erhvervsstøtteordninger, hverken når det kommer til ordningernes effekter på arbejdsudbud eller reduktion af sort arbejde, jf. *Dansk Økonomi, forår 2011* og *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Erfaringer fra Sverige tyder på betydelige kontrolproblemer. Det er således afgørende, at en eventuel dansk ordning udformes, så risikoen for misbrug er så lille som mulig.

**Begrænset konkurrence i realkreditsektoren**

De senere år har realkreditinstitutterne hævet såvel bidrags-satser som gebyrer markant. Ifølge Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på realkreditmarkedet* fra august 2017, er konkurrencen på realkreditmarkedet begrænset, hvilket kan have givet realkreditinstitutterne mulighed for at øge bidrags-satserne. Konkurrencerådet giver en række anbefalinger, der kan skærpe konkurrencen. Effekten af de foreslåede tiltag er vanskelig at vurdere, men det kan ikke udelukkes, at der opstår behov for at overveje yderligere tiltag, der styrker konkurrencen, herunder en mere direkte indgriben i prisdannelsen. En mulighed, der i givet fald kunne overvejes, kunne være at lægge et loft over alle gebyrer mv. bortset fra bidrags-satsen. Det ville øge fokus på én central pa-

rameter, nemlig bidragssatsen, som realkreditinstitutternes ville få et meget incitament til at konkurrere om.

## Kapitel II: Langvarigt offentligt forsørgede

### Fokus på personer langt fra arbejdsmarkedet

Kapitel II har fokus på at beskrive udviklingen i andelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder, der er langt fra arbejdsmarkedet og langvarigt offentligt forsørgede. Gruppen af langvarigt offentligt forsørgede påkalder sig særlig bevågenhed, idet der både samfundsøkonomisk og for den enkelte er omkostninger forbundet med langvarig offentlig forsørgelse.

### Mindre andel langvarigt offentligt forsørgede

I 2016 havde godt 395.000 personer i den erhvervsaktive alder været offentligt forsørgede i mindst fire af de seneste fem år, når der ses bort fra SU. Det svarer til 13,4 pct. af befolkningen i den erhvervsaktive alder og er et fald på lidt mere end et procentpoint siden årtusindeskiftet, hvor andelen var 14,6 pct.

### Færre på efterløn og dagpenge, flere i fleksjob

To modsatrettede tendenser har kendetegnet udviklingen. På den ene side er antallet af efterløns- og dagpengemodtagere faldet markant, mens der er sket en væsentlig stigning i antallet af personer med fleksjob. Personer i fleksjob er i modsætning til andre grupper af offentligt forsørgede delvist beskæftigede. Udviklingen i omfanget af disse tre ordninger skal i høj grad ses i lyset af, at der er ændret i reglerne på de pågældende områder. Eksempelvis har afkortningen af dagpengeperioden betydet, at der i dag stort set ikke er langvarigt offentligt forsørgede, der modtager dagpenge.

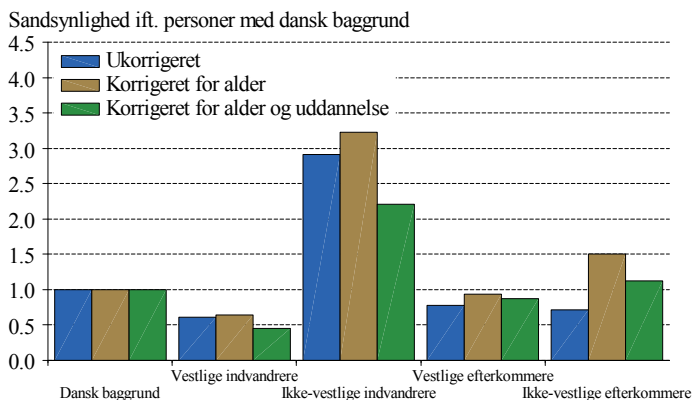
### Forskel mellem befolkningsgrupper

Andelen af langvarigt offentligt forsørgede varierer betydeligt på tværs af forskellige befolkningsgrupper. Der er mere end seks gange så stor en andel langvarigt offentligt forsørgede blandt de 60-64-årige i 2016, som blandt de 22-25-årige. Blandt ikke-vestlige indvandrere er knap 30 pct. langvarigt offentligt forsørgede, mens det blandt personer med dansk baggrund drejer sig om under det halve heraf. Blandt ufaglærte er hver tredje langvarigt offentligt forsørgede, mens det blandt personer med en lang videregående uddannelse kun er godt to ud af 100.

## Sammen- sætningseffekter spiller en rolle

Der er imidlertid betydelige sammensætningseffekter bag disse tal. Eksempelvis er der flere ufaglærte blandt de ældre aldersgrupper end blandt de yngre, og der er flere ufaglærte blandt ikke-vestlige indvandrere end blandt personer med dansk baggrund. Selv når der korrigeres for forskelle i den alders- og uddannelsesmæssige sammensætning af herkomstgrupperne, har ikke-vestlige indvandrere dog mere end dobbelt så stor sandsynlighed for at være langvarigt offentligt forsørgt end personer med dansk baggrund, jf. figur A.

**Figur A** Relativ sandsynlighed for at være langvarigt offentligt forsørgt.



Anm.: Den relative sandsynlighed er den såkaldte *odds ratio*. Kun personer mellem 22 og 64 år, der har været i Danmark de seneste fem år, indgår i beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

## Uddannelse nedbringer sandsynligvis andelen af overførsels- modtagere

Siden årtusindeskiftet er uddannelsesniveaet øget, indvandrerandelen er steget, og befolkningens alderssammensætning har ændret sig. Det øgede uddannelsesniveau har sandsynligvis bidraget til at sænke antallet af langvarigt offentligt forsørgede i befolkningen. På den anden side har ændringerne i befolkningens sammensætning med hensyn til herkomst og alder alt andet lige trukket i retning af en større forsørgelsesandel i befolkningen.

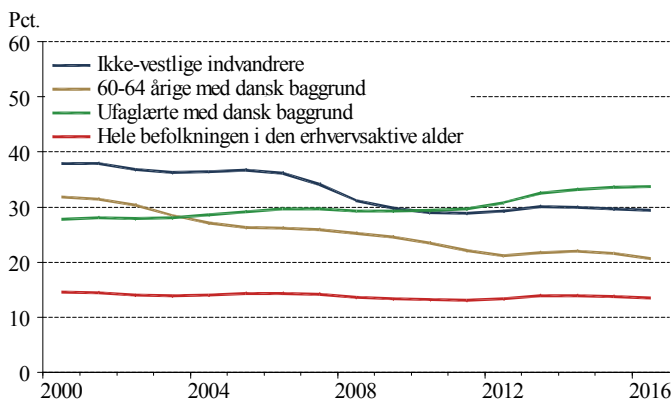
### Fald i forsørgelsesandel blandt indvandrere og ældre

De største fald i andelen af langvarigt offentligt forsørgede er sket blandt personer mellem 60 og 64 år og blandt indvandrere. Det er befolkningsgrupper, som reformer i perioden har haft særligt fokus på. Reformen af kontanthjælpssystemet, herunder introduktionen af integrationsydelsen, har haft særlig indflydelse på de langvarigt offentligt forsørgede indvandrere, da en relativt stor del af denne gruppe modtager kontanthjælp. Ændringer i efterlønsordningen påvirker naturligvis primært de ældre. Ældre og indvandrere har en stor andel af langvarigt offentligt forsørgede sammenholdt med andre befolkningsgrupper. Generelt gælder, at andelen af langvarigt offentligt forsørgede i perioden efter årtusindeskiftet er faldet mest i de grupper, der sammenlignet med andre befolkningsgrupper havde en høj forsørgelsesandel i 2000.

### Øget forsørgelsesandel blandt ufaglærte med dansk baggrund

Ufaglærte med dansk baggrund har en relativt høj andel langvarigt offentligt forsørgede, og den er steget siden årtusindeskiftet, jf. figur B. Den stigende andel skyldes formentlig til dels, at det øgede uddannelsesnivea i befolkningen har løftet de mest ressourcestærke ud af gruppen.

Figur B *Andel langvarigt offentligt forsørgede*



Anm.: Kun personer mellem 22 og 64 år, der har været i Danmark de seneste fem år, indgår i beregningen. Langvarig offentlig forsørgelse er defineret som personer, der modtager offentlig forsørgelse i fire ud af de seneste fem år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Endnu ikke fulde reformeffekter**

Siden årtusindeskiftet er der gennemført en række reformer, som blandt andet har haft til hensigt at mindske antallet af personer på offentlig forsørgelse. Mens andelen af langvarigt forsørgede er faldet for visse grupper, er der for de fleste grupper af personer med dansk baggrund kun sket mindre ændringer. Der kan være flere årsager hertil. Det kan skyldes manglende fokus på dem i reformerne, at reformelementerne ikke har været effektive, eller at forsørgelsesandelen svarer til den andel af gruppen, der reelt er ude af stand til at passe et arbejde. Ligeledes er det muligt, at forsørgelsesandelen ville være steget, hvis ikke reformerne var gennemført, og at reformerne derfor har haft en effekt. Endelig er det muligt, at vi endnu ikke har set den fulde effekt af de reformer, der er blevet gennemført.

**Analysen rejser vigtige spørgsmål**

Analysen rejser en række spørgsmål, som bør undersøges nærmere. For det første bør baggrunden for den stigende forsørgelsesandel blandt ufaglærte med dansk baggrund undersøges nærmere. Et relateret spørgsmål er, hvilken rolle uddannelse spiller for sandsynligheden for at havne på langvarig offentlig forsørgelse. Vil det eksempelvis reducere en ufaglærts sandsynlighed for at blive langvarigt offentligt forsørgt, hvis vedkommende får en uddannelse? Og i givet fald hvor meget? Endelig er det relevant at få belyst, om der er befolkningsgrupper, hvor forsørgelsesandelen svarer til den andel, der reelt ikke har mulighed for at oppebære et arbejde. Hvis det er tilfældet, vil en reformpolitik, der sigter mod at begrænse adgangen til ydelser, alene have konsekvenser for deres indkomst- og forbrugsmuligheder uden at kunne øge det samlede aktivitetsniveau.

**Kapitel III: Brancheforskydninger og vækstudsigter**

**Kapitlet handler om vækstudsigterne**

Kapitlet om brancheforskydninger og vækstudsigter er et indspark i debatten om vækstudsigterne. De senere år er der fremført en række optimistiske synspunkter på baggrund af potentialet for teknologiske fremskridt indenfor områder som IT, kunstig intelligens og bioteknologi. Overfor dette synspunkt står et pessimistisk synspunkt, som betoner, at det i fremtiden bliver sværere at gøre nye opfindelser og dermed holde produktivitetsvæksten oppe. Analyserne i



kapitlet bidrager til denne debat ved at fremhæve og analysere det forhold, at efterspørgselssiden er afgørende for økonomiens branchesammensætning og dermed for, i hvor høj grad teknologiske fremskridt i økonomiens brancher påvirker den samlede produktivitetsvækst.

**Analyse af  
Baumols syge i  
dansk branchestruktur ...**

Konkret undersøger kapitlet, om Danmark er præget af den såkaldte *Baumols syge*. Baumols syge er til stede, hvis forskelle i produktivitetsvæksten mellem brancher fører til forskydninger af branchesammensætningen i retning af brancher med lav produktivitetsvækst og derved dæmper den samlede produktivitetsvækst. Effekten opstår, fordi brancher med lav produktivitetsvækst er udsat for et større omkostningspres end de øvrige brancher, hvilket tvinger dem til at hæve priserne. Med mindre det fører til tilsvarende fald i efterspørgslen efter output fra disse brancher, kommer de til at fylde mere i økonomien. Selvom tilstanden betegnes en "syge", er den ikke udtryk for et problem, da den blot afspejler husholdningernes frie valg.

**... og i  
husholdningernes  
efterspørgsel**

Analysen af branchestrukturen er suppleret med en analyse af husholdningernes forbrug. Her undersøges det, i hvor høj grad husholdningerne fastholder deres efterspørgsel efter varegrupper, selvom prisen stiger mere end priserne på andre varegrupper. Hvis husholdningerne fastholder deres efterspørgsel, trækker forbrugsefterspørgslen produktionsstrukturen i retning af Baumols syge.

**Ikke tegn på  
Baumols syge i  
dansk produktion**

I analyserne findes tegn på, at husholdningernes efterspørgsel isoleret set har trukket i retning af Baumols syge. Til gengæld kan der ikke konstateres tegn på, at produktionssiden i dansk økonomi er præget af det samme fænomen. Derfor er den samlede konklusion fra analyserne, at der ikke er tegn på Baumols syge i dansk økonomi. Derved adskiller Danmark sig fra USA og store dele af Europa, hvor der i den økonomiske litteratur er fundet indikationer på Baumols syge.

**Handel har  
formentlig  
modvirket  
Baumols syge**

Forskellen mellem resultaterne i brancheanalysen og forbrugsanalysen skyldes formentlig udenrigshandlen. Det er forventeligt, at handel påvirker økonomiens branchesammensætning, fordi lande har en tendens til at specialisere sig

i brancher, hvor de producerer relativt effektivt. Hvis produktivitetsvæksten i disse brancher er høj, trækkes branchesammensætningen i retning af højvækstbrancher. Samtidig giver international handel mulighed for, at disse højvækstbrancher kan vokse ved at afsætte deres stigende produktion på eksportmarkedet. Til gengæld er der ikke grund til at tro, at handel påvirker husholdningernes ønske om en bestemt forbrugssammensætning. Derfor er det nærliggende at antage, at fraværet af Baumols syge på produktionssiden stammer fra nettoeksporten. Fortolkningen stemmer overens med, at analyserne i højere grad er i stand til at afvise sygen blandt de internationaliserede brancher.

**Sandsynligt at Danmark bliver præget af sygen i fremtiden**

Det er sandsynligt, at Danmark på et tidspunkt vil blive præget af Baumols syge. Efterspørgslen fra de indenlandske husholdninger har trukket i denne retning og vil formentlig fortsætte med at gøre det i fremtiden. Historisk er tendensen blevet modvirket af udenrigshandlen, fordi den har ført til en specialisering i brancher med relativ høj produktivitetsvækst. Udenrigshandlen kunne lige så vel have ført til en specialisering i brancher med relativ lav produktivitetsvækst. Det kan ikke udelukkes, at udenrigshandlen vil fortsætte med at kompensere for trækket i retning af Baumols syge fra husholdningernes forbrugsefterspørgsel i en længere periode, men det forekommer usandsynligt, at den vil gøre det i al fremtid.

**Ingen klare implikationer for vækstdebatten**

I forhold til debatten om de fremtidige vækstudsigter har kapitlets konklusioner ingen klare implikationer, fordi Danmark ikke lader til at være præget af Baumols syge. Som nævnt er der dog en risiko for, at Danmark i fremtiden vil blive præget af Baumols syge. I så fald vil udviklingen tale imod det vækstoptimistiske synspunkt, som betoner mulighederne for fremskridt indenfor områder som IT, kunstig intelligens og bioteknologi. Effekterne af teknologiske fremskridt i enkelte brancher på den samlede produktivitetsvækst vil blive dæmpet af brancheforskydninger.

**Branche-  
forskydninger  
har bidraget  
positiv til  
væksten**

Endelig indeholder kapitlet en dekomponering af timeproduktivitetsvæksten i dansk økonomi. Beregningen viser, at brancheforskydninger mellem nationalregnskabets brancher har bidraget positivt til produktivitetsvæksten i den markeds-mæssige del af dansk økonomi i perioden 1966-2013. Der er dog en tendens til, at bidraget til produktivitetsvæksten fra brancheforskydninger er blevet mindre over tid, og de seneste år er det svagt negativt.

**Baumols syge er  
et økonomisk  
vilkår**

Kapitlets overordnede konklusion er, at Danmark formentlig ikke har været præget af Baumols vækstsyge i perioden 1966-2013. Det kan ændre sig i fremtiden, men i givet fald er det vigtigt at huske, at sygen ikke afspejler markeds- eller politikfejl. Dermed er der ikke fagøkonomisk begrundelse for at forsøge at undgå en sådan situation. Væktsygen afspejler efterspørgernes ønske om at købe de varer og tjenesteydelser, som produceres i lavvækstbrancher, selvom priserne stiger mere. Det udelukker naturligvis ikke, at væksten i nogle brancher er lav, netop fordi de er præget af markedsfejl eller underlagt dårlige rammevilkår. I økonomier med væktsyge forstærkes denne type problemer af, at lavvækstbrancherne gradvist kommer til at fylde mere i økonomien.

