

Skøn for samfundsøkonomiske virkninger i henhold til ansvarlig genåbning

Dette materiale forholder sig til de samfundsøkonomiske konsekvenser ved forskellige tiltag, der sigter på at afbøde smitten. Materialet skal således ses i sammenhæng med den sundhedsfaglige vurdering af tiltagene i lyset af en ansvarlig genåbning.

Nogle erhverv er meget direkte ramt af forbud samt ændret adfærd for at undgå smitte (fx frisører, restauranter, underholdning og turisme), andre påvirkes mere indirekte gennem faldende efterspørgsel i de erhverv, som er direkte påvirket, eller gennem svækket efterspørgsel fra udlandet (fx luftfart og hoteller). Det gælder også produktionsvirksomheder, der er underleverandører til udlandet, eller er afhængig af import af halvfabrikata. Endelig er forbrugerne generelt tilbageholdende med at handle blandt andet i detailhandlen, og virksomhedernes adfærd kan også blive påvirket. For alle gælder det, at der er exceptionelt høj usikkerhed og generel tilbageholdenhed hos forbrugerne.

En udfasning af danske tiltag vil bidrage til at få gang i nogle virksomheder, men mange vil stadig være stærkt udfordret, jf. tilbageslaget i verdensøkonomien. Konsekvenserne som følge af afbødningstiltag er således vævet tæt sammen med andre økonomiske påvirkninger.

Det vurderes, at udfasning af tiltagene ud fra en økonomisk betragtning blandt andet skal tage højde for følgende hensyn:

- Der skal genåbnes i en takt, som er sundhedsmæssig forsvarlig. Det er afgørende for økonomien, at der ikke bliver tale om en stop-and-go tilgang, som det fx kan blive, hvis der åbnes for hurtigt, og der kommer en stor smittespredning med behov for gennedlukning.
- En ophævelse af tiltag bør derfor – også af hensyn til økonomien – være ledsaget af klare tegn på, at epidemien kan kontrolleres, så der er sikkerhed om, at tiltag ikke genindføres.
- I forbindelse med genåbning for nogle erhverv vil det være afgørende, at både virksomheder og borgere forstår, hvad der gælder fremadrettet. Det bør også klart kommunikeres, at genåbnede aktiviteter kan gennemføres ”med god samvittighed”, hvis man følger de generelle adfærdsanbefalinger om håndvask, afspritning og afstand.

I dette materiale er der præsenteret overslag over de samfundsøkonomiske konsekvenser ved hver foranstaltning. Der er ikke fortilfælde i nyere historie, hvor Danmark på tilsvarende vis har været nedlukket. Belysningen af de økonomiske konsekvenser må derfor basere sig på overordnede økonomiske skøn.

Med tilgangen er det skønsmæssigt anslået, hvor stor effekt hvert enkelt tiltag har på BNP. Der er markant usikkerhed forbundet med de opgjorte effekter af det enkelte tiltag, men det vurderes, at tilgangen bidrager med nyttig viden om rangeringen af de forskellige tiltags betydning for BNP.

Beregningerne er baseret på oplysningerne i nationalregnskabet og en række supplerende datakilder samt input-outputtabeller, der gør det muligt at beregne afledte konsekvenserne på BNP i andre erhverv. Det vil sige, at beregningerne tager højde for, at tiltag mv., der *direkte* berører en specifik branche, også kan have *indirekte* konsekvenser for andre brancher via fx forsyningskæderne.

Konsekvenserne som følge af afbødningstiltag er som sagt vævet tæt sammen med andre økonomiske påvirkninger. Udviklingen i verdensøkonomien og sygdommen (globalt og Danmark) vil således have stor – aktuelt negativ – betydning for dansk økonomi, også selv om danske afbødningstiltag udfases. Effekter, som skyldes generel økonomisk svækkelse, herunder i andre lande, er ikke med, men kan være af betydeligt omfang.

Metoden er beskrevet i boks 1.

Boks 1

Metode og datagrundlag

Vurderingen af de økonomiske konsekvenser af størstedelen af Covid-19 og de forskellige foranstaltninger er baseret på input-outputtabeller på 69-brancheniveau for 2018 fra Danmarks Statistik. Input-outputtabeller belyser sammenhænge mellem produktion, import og anvendelse ved en organiseret opstilling af detaljerede oplysninger fra nationalregnskabet. Anvendelse af oplysninger fra input-outputtabeller sikrer således, at der er overensstemmelse til de mål for BNP og beskæftigelse mv., som typisk anvendes i prognoser for dansk økonomi.

Beregninger på baggrund af input-outputtabellerne er et nyttigt redskab til ikke kun at vurdere konsekvenser for en enkelt branche, men også at vurdere de afledte effekter på den samlede økonomi af branchespecifikke tiltag. For eksempel betyder lukningen af restauranter ikke kun, at restauranternes omsætning og beskæftigelse bortfalder. Aktiviteten i de virksomheder, der leverer varer og tjenesteydelser til restauranterne, vil også blive påvirket.

Det fremgår eksempelvis, at lukningen af restauranter mv. giver anledning til et fald i BNP på 2½ pct. Denne nedgang er inkl. den skønsmæssige afledte effekt på restauranternes forsyningskæder. Effekten skal tolkes som effekten på det samlede BNP i den periode, hvor tiltaget har effekt. Hvis tiltaget har effekt i 2 måneder, skønnes det, at BNP i de 2 måneder er 2½ pct. lavere end det ville have været uden tiltaget.

Fleere af tiltagene påvirker specifikke virksomheder og beskæftigelsesgrupper – også mere specifikt end det, som er muligt at tilgå i nationalregnskabet, hvor virksomhederne er grupperet i mere overordnede brancher. Frisører er fx direkte påvirket af foranstaltninger. Men i nationalregnskabets brancheinddeling indgår de i samme branche som vaskerierne, som umiddelbart ikke ventes at blive direkte påvirket af foranstaltninger. Til grund for beregningerne er det derfor skønsmæssigt nødvendigt at antage, hvor stor en del af de enkelte brancher, som bliver påvirket af foranstaltninger.

Et andet eksempel er detailbutikkerne. De butikker, der er placeret i et storcenter, er direkte påvirket af påbud om lukning, mens andre detailbutikker fortsat kan holde åbent. Samtidig vil der for nogle butikker formentlig være øget efterspørgsel, fx dagligvarebutikker eller butikker, som i høj grad baserer sig på internethandel. Input-outputtabelerne omfatter imidlertid alle disse butikker under ét. Der er derfor behov for at gøre en antagelse om, hvor stor en andel af den samlede detailbranche der bliver påvirket af foranstaltninger.

De samfundsøkonomiske konsekvenser kan potentielt blive dobbeltregnet, hvis man medregner afledte effekter fra en branche til en anden branche, der er lukket ned som følge af foranstaltninger mod coronavirus. Det kan fx tænkes, at et midlertidigt ophør af aktiviteten i forlystelsesparker gør, at den branche efterspørger færre restaurantydelser. Restauranterne er imidlertid allerede påvirket af forbuddet mod at modtage gæster i restauranter, caféer mv. Dette forhold er der taget højde for i beregningerne.

Metoden baserer sig på en række antagelser, og beregningerne skal derfor fortolkes med forsigtighed. På flere af områderne findes der ikke datagrundlag til at vurdere effekterne, og der er derfor tale om skønsmæssige vurderinger.

Det bemærkes afslutningsvist, at beregningerne kun er foretaget for de foranstaltninger, hvor det har været muligt at tilknytte en specifik branche til tiltaget. For en række tiltag har det ikke været muligt at anslå et økonomisk tab (fx lukning af ungdomsuddannelser). For tiltag, der påvirker arbejdsudbuddet (lukning af daginstitutioner og skoler samt opfordring til, at ansatte på private arbejdspladser arbejder hjemme), tager beregningen derimod afsæt i et skøn for, hvor mange privatsatte der vil blive forhindret i at arbejde.

I det følgende gennemgås de forskellige tiltag, herunder hvordan de skønnes at påvirke BNP. Konklusionerne er opsummeret i tabel 1 til sidst i dette notat. Tabel 2 giver en oversigt over beskæftigelse mv. i de mest udsatte brancher.

Midlertidig grænsekontrol

Initiativet påvirker direkte rejsebranchen, luftfarten samt hoteller. Herudover er der også en påvirkning af fx restaurationsbranchen på grund af bortfald af efterspørgsel fra turister. Effekten af tiltaget skal desuden ses i lyset af, at mange andre lande har indført grænsekontrol.

Det er meget vanskeligt at belyse effekten af det isolerede tiltag, herunder i lyset af de andre tiltag (rettet mod fx restauranter og cafeer) samt skærpede rejsevejledninger. Der henvises til nedenstående sektorvurderinger.

Private arbejdsgivere opfordres til at arbejde hjemme samt lukning af dagsinstitutioner og skoler

Alle dagtilbud og skoler har været lukket siden mandag den 16. marts. Alle private arbejdsgivere blev den 13. marts 2020 opfordret til at sikre, at flest muligt arbejder hjemmefra mv., og at der alene afholdes fysiske møder mv., hvis det er absolut nødvendigt, ligesom der bør tages øvrige relevante tiltag for at sikre hensigtsmæssig adfærd på arbejdspladsen.

Tiltagene behandles sammen, da de alle tre påvirker arbejdsudbuddet, og det vil være vanskeligt at adskille effekterne.

Der tages udgangspunkt i, at der er omtrent 50-55.000 enlige forsørgere med børn under 10 år (svarende til op til 3. klasse) samt omtrent 240.000 forældrepar med

børn under 10 år, dvs. i alt knap 300.000 personer, som skønmæssigt har børn med et pasningsbehov.

Heraf tages der højde for, at 27 pct. er ansat i den offentlige sektor, hvor medarbejdere i vid udstrækning er hjemsendt, dog med undtagelse af såkaldt kritiske funktioner (med dertilhørende pasningsmuligheder). Der tages endvidere højde for, at nogle privatansatte alligevel vil være hjemme på grund af efterspørgselsbortfald/lukninger af deres arbejdsplads. Det kan fx være medarbejdere i et storcenter, som holder lukket. Dette er groft anslået til at udgøre 30 pct. af de privatansatte med børn under 10 år. Herfra er endvidere fraregnet 20 pct. som et mål for, hvor mange der kan arbejde hjemme (dog med et produktivitetstab).

Samlet set anslås det groft, at de tre tiltag tilsammen påvirker 120.000 private beskæftigede og medfører et produktionstab på omkring 4 pct. af den samlede produktion, fordi de påvirkede private beskæftigede er forhindret i at passe deres arbejde på grund af et pasningsbehov. Hertil kommer et produktionstab som følge af at offentligt ansatte kan have svært ved at få passet deres børn (og ikke ønsker at gøre brug af nødpassning).

Skærpede rejsevejledninger

Udenrigsministeriet har løbende skærpet sine rejsevejledninger, og den 17. marts 2020 blev opdelingen af verden i røde og orange områder fastfrosset. Borgere, der returnerer fra en udlandsrejse, opfordres kraftigt til at holde sig hjemme i 14 dage.

Initiativet antages sammen med tiltaget vedrørende midlertidig grænsekontrol at påvirke produktionen i især rejsebureauer og luftfart, som tilsammen har omtrent 11.000 beskæftigede. Det bemærkes, at en isoleret tilbagerulning i Danmark næppe vil have nogen meget stor effekt, da mange andre lande også har indført grænselukninger/skærpede rejsevejledninger.

Det er lagt til grund, at hele branchens produktion påvirkes negativt. Det vil muligvis være i overkanten, idet der fortsat kan være aktivitet, fx i form af salg af rejser på et senere tidspunkt. Samlet set vurderes tiltaget at medføre et tab af produktion på omtrent 1/2 pct. af BNP inklusive afledte effekter på andre brancher.

Lukning af ungdomsuddannelser og videregående uddannelser

Ungdomsuddannelser og videregående uddannelser har ligesom skoler og daginstitutioner været lukket siden den 16. marts.

Initiativet er beregningsteknisk antaget ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser på helt kort sigt.

Indendørs kulturarrangementer, kirker, biblioteker mv.

Alle indendørs kulturinstitutioner, biblioteker og fritidstilbud er lukket fra den 12. marts.

Initiativet skal ses i sammenhæng med lukning af indendørs sports- og fritidsfaciliteter (badeland, sport, legeland, biograf, fitness mv.), idet begge tiltag vurderes at påvirke brancherne kunst, kultur og spil samt sport og forlystelsesparker mv. De økonomiske konsekvenser heraf er behandlet nedenfor.

Det bemærkes, at offentligt drevne biblioteker samt frivilligt drevne fritidsaktiviteter beregningsteknisk er antaget ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser på helt kort sigt (opgjort ved BNP).

Hjemsendelse af offentligt ansatte

Alle offentligt ansatte, der ikke varetager kritiske funktioner, blev fredag den 13. marts 2020 sendt hjem. Offentligt ansatte, hvis opgaver foregår udendørs og ikke indebærer nævneværdig menneskelig kontakt, kan arbejde som normalt. De hjemsendte medarbejdere skal fortsat så vidt muligt arbejde hjemmefra.

Tiltaget påvirker som udgangspunkt ikke målt BNP (opgjort ved input-metoden), da de offentligt ansatte får løn. Tiltaget kan dog indebære et reelt produktionstab i den offentlige sektor, såfremt produktiviteten bliver nedsat som følge af, at en stor del af arbejdet i den offentlige sektor sker som hjemmearbejde. Det er vanskeligt at skønne præcist over produktionstab, herunder at adskille produktionstab som følge af at dagtilbud og skoler er lukket, og det pasningsbehov, som forældrene derfor har måttet varetage. Det må dog forventes, at der er opbygges væsentlige sagspukler, som skal nedbringes.

Forbud mod at modtage gæster i restauranter, cafeer, Lukning af natklubber, diskoteker, barer, værtshuse mv.

Der blev den 18. marts 2020 indført et midlertidigt forbud mod natklubber, diskoteker, barer, værtshuse, vandpibecaféer mv. Der blev den 18. marts 2020 indført et midlertidigt forbud mod at modtage gæster i restauranter og på caféer mv.

En opblødning af tiltaget kan give nogle jobs tilbage, og holde virksomhederne oven vande. Omvendt betyder den internationale sundhedskrise og forsigtighed blandt danskerne, at der kun kan forventes et vist gennemslag.

Det skønnes, at der er cirka 140.000 beskæftigede i hoteller og restauranter under ét, herunder også barer mv. Det skønnes med betydelig usikkerhed, at bortfald af aktiviteten i disse virksomheder reducerer BNP med op til 2½ pct. (så længe tiltaget varer).

Det er vanskeligt at adskille betydningen af bortfald af international og indenlandsk efterspørgsel. Der er meget stor usikkerhed forbundet med en afskaffelse af tiltaget, da det må formodes, at nogle kunder fortsat vil være tilbageholdende med at gøre brug af tjenesterne (fx i nattelivet).

Lukning af storcentre

Der blev den 18. marts 2020 indført et midlertidigt forbud mod storcentre, stormagasiner, overdækkede arkader mv., hvor et større antal personer færdes indendørs.

Der er i alt 247.000 ansatte i detailhandel. Der er dog stor forskel på, hvordan de enkelte detailbutikker bliver påvirket. Nogle er direkte påbudt at holde lukket, andre har lavere aktivitet som følge af at mange bliver hjemme, mens andre igen, som fx supermarkeder, kun ventes påvirket i mindre grad eller slet ikke. Hertil kommer desuden nye krav og retningslinjer for butikker (se længere nede).

Der er ikke centrale data, der kan belyse, hvor stor andel af aktiviteten i detailhandlen, der bliver påvirket. Cirka 1/3 af den samlede detailhandel er føde- og drikkevarer, som generelt kan forudsættes uberørt. Det er beregningsteknisk lagt til grund, at 50 pct. af den øvrige aktivitet i detailvirksomhederne er bortfaldet (svarende til at 1/3 af den samlede aktivitet bortfalder).

På baggrund af dette regneeksempel reduceres BNP med 1½ pct., så længe bortfaldet af aktiviteten varer. Der er betydelig usikkerhed forbundet med skønnet blandt andet, fordi en del omsætningen kan flytte til andre butikker, der fortsat har åbent (fx uden for storcentre og nethandel).

Lukning af indendørs sports og fritidsfaciliteter (badeland, sport, legeland, biograf, fitness mv.)

Der blev den 18. marts 2020 indført et midlertidigt forbud mod indendørs sports- og fritidsfaciliteter mv., herunder bade- og legelands, biograf, teatre, fitnesscentre og solcentre.

Opblødning kan give nogle jobs tilbage. Der er 62.000 beskæftigede i Kunst, kultur, spil samt sport og forlystelse. Det skønnes på den baggrund, at tiltaget kan reducere BNP med 2 pct. så længe det varer.

Der er stor usikkerhed forbundet med en afskaffelse af tiltaget, da det må formodes, at nogle kunder fortsat vil være tilbageholdende med at gøre brug af tjene-sterne (fx fitnesscentre og badeland).

Liberale erhverv, herunder frisører

Der blev den 18. marts 2020 indført et midlertidigt forbud mod liberale serviceerhverv, hvor der ikke kan sikres behørig afstand mellem udbyder og kunde, herunder frisører, kosmetologer mv. Sundhedsfaglig og nødvendig behandling udført af autoriserede sundhedspersoner er ikke omfattet.

Det er anslået, at der er 27.000 beskæftigede i de berørte liberale erhverv. Der er antaget halvt gennemslag, da erhvervet også omfatter vaskerier og andre dele, der ikke er omfattet af forbuddet. Tiltagene skønnes at reducere BNP med cirka ½ pct.

Der er stor usikkerhed forbundet med en afskaffelse af tiltaget, da det må formodes, at nogle kunder fortsat vil være tilbageholdende med at gøre brug af tjene-sterne.

Krav og retningslinjer til butikker

Der blev den 18. marts 2020 indført nye krav og retningslinjer til butikker, supermarkeder mv. med henblik på at sikre god hygiejne og hensigtsmæssig adfærd, herunder behørig afstand mellem kunderne. Øvrig detailhandel ud over dagligvarebutikker har oplevet et stort fald i omsætningen.

Det vurderes at der ikke er grundlag for at vurdere, hvor stor effekten er på beskæftigelse og BNP fra dette tiltag alene. Se i stedet *lukning af storcentre*. Det kan oplyses, at der er 247.000 ansatte i detailhandel.

Begrænse trængsel i kollektiv trafik og mindre persontransport

Der er siden den 10. marts 2020 taget en række tiltag med henblik på at begrænse trængsel i den kollektive trafik. Forslaget vurderes ikke at have stor negativ betydning for produktion og beskæftigelse givet, at det er indført parallelt med en række tiltag, der reducerer behovet for transport.

Der er 65.000 ansatte i landtransport. Det forventes, at det primært er persontransport, som bliver berørt. Hvis der beregningsteknisk antages et gennemslag på 33 pct., bliver BNP reduceret med $\frac{3}{4}$ pct.

Tabel 1
Groft overslag over samfundsøkonomiske konsekvenser af foranstaltninger

Foranstaltning	Bemærkninger	Berørte private arbejdspladser	Anslået tab (andel af samlet økonomi)
Midlertidig grænsekontrol	Luffart og turismeerhvervet kan ikke genoptages, så længe der er grænsekontrol. Gennemslag af isoleret tilbagerulning af dansk tiltag kan være begrænset så længe udlandet stadig har grænsekontrol.	Berør overordnet turisme, hoteller og luffart	Se under i) skærpede rejsevejledninger samt ii) restauranter mv.
Private arbejdsgivere opfordres til at arbejde hjemme	Beskæftigede med børn under 10 år: - 50-55.000 enlige forsørgere - 240.000 forældrepar		
Lukning af daginstitutioner	Af de berørte er med groft overslag fraregnet 27 pct. offentligt beskæftigede, 30 pct. som alligevel ikke kan arbejde på grund af efterspørgselstab og 20 pct. pga. mulighed for hjemmearbejde.	I alt antages ca. 120.000 beskæftigede	>4 pct. samt produktionstab i den offentlige sektor
Lukning af skoler			
Skærpede rejsevejledninger	Gennemslag af isoleret tilbagerulning af dansk tiltag kan være begrænset.	Rejsebureauer og luffart har 11.000 beskæftigede.	½ pct.
Lukning af ungdomsuddannelser og videregående uddannelser		Begrænset	-
Indendørs kulturarrangementer, kirker, biblioteker mv.		Begrænset	-
Hjemsendelse af offentligt ansatte	Har ikke direkte virkning på målt BNP (opgjort ved input-metoden), da hjemsendte offentligt ansatte fortsat får løn.		-
Forbud mod at modtage gæster i restauranter og cafeer	Opblødning af tiltag kan give nogle jobs tilbage, omvendt betyder international sundhedskrise og forsigtighed blandt danskerne, at der kun kan forventes et vist gennemslag.	141.000 beskæftigede i hoteller og restauranter under ét, herunder også barer mv.	2½ pct.
Lukning af natklubber, diskoteker, barer, værtshuse mv.			
Lukning af storcentre	En del forretninger holder åbent, antaget gennemslag på 33 pct. af samlet aktivitet i detailhandlen	247.000 ansatte i detailhandel. Heraf indregnet 82.000.	1½ pct.
Lukning af indendørs sports og fritidsfaciliteter (badeland, sport, legeland, biografteater, fitness mv.)	Opblødning af tiltag kan give nogle jobs tilbage.	62.000 beskæftigede i Kunst, kultur, spil samt sport og forlystelse	2 pct.
Liberale erhverv, herunder frisører	Antaget halvt gennemslag, da de 27.000 beskæftigede i branchen også omfatter virksomheder i underbrancher, der ikke skønnes at være berørt (fx vaskerier)	27.000 beskæftigede. Heraf indregnet 13.500.	½ pct.
Krav og retningslinjer til butikker	Se under storcentre.	247.000 ansatte i detailhandel	-
Begrænse trængsel i kollektiv trafik	Reduktion i belægning er overvejende en effekt af øvrige nedlukninger. Der er et indtægtstab for det offentlige.		-
Herudover			
Mindre persontransport som følge af foranstaltninger	Forventer altovervejende persontransport ramt. Antaget gennemslag på 33 pct.	65.000 ansatte i landtransport.	¾ pct.

Tabel 2
Produktionsværdi, beskæftigelse og lønsum i udvalgte brancher, 2018

	Produktion (mia. kr.)	Værdiskabelse (mia. kr.)	Beskæftigelse (1.000 personer)	Lønsum (mia. kr.)
Detailhandel	104,9	61,4	247	51,3
Landtransport	87,9	33,8	65	24,9
Lufttransport	21,7	5,5	4	3,7
Hoteller og restauranter	75,3	33,3	141	24,1
- Hoteller mv. ¹⁾	19,3	7,8	22	5,4
- Restauranter ¹⁾	56,0	25,5	119	18,7
Rejsebureauer	18,4	3,6	7	2,5
Kunst, kultur og spil²⁾	34,6	21,1	31	9,2
- Teater, musik og kunst ¹⁾	14,1	10,5	12	3,0
- Biblioteker, museer mv. ¹⁾	12,9	7,5	17	5,6
Sport, forlystelsesparker og andre fritidsaktiviteter	17,4	9,2	32	7,4
- Sport (fx fitnesscentre) ¹⁾	11,5	6,3	25	5,9
- Forlystelsesparker og andre fritidsaktiviteter ¹⁾	5,8	2,9	7	1,6
Frisører, vaskerier og andre serviceydelser	14,1	10,0	27	3,7

Anm.: Grundet afrunding summer underbrancherne ikke nødvendigvis til hovedbranchen. Branchens værditilvækst er den samlede produktion fratrukket forbruget i produktionen.

1) Det er antaget, at den enkelte branches andel af den samlede produktion, værditilvækst, beskæftigelse og lønsum (69-brancheniveau) er uændret i forhold til fordelingen i 2016, som er det seneste år med mere detaljerede brancheoplysninger.

2) Indeholder også underbranchen *Lotteri og andet spil*, som ikke er vist særskilt i tabellen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.