

Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker II

3. maj 2021

Professor Torben M. Andersen (formand)
Professor Michael Svarer
Professor Philipp Schröder

Forord

Som en del af genåbningsplanen, der blev aftalt den 22. marts 2021, var aftalepartierne enige om at nedsætte en ekspertgruppe til at komme med anbefalinger om udfasning af hjælpepakker til erhvervslivet.

Ekspertgruppen er blevet bedt om:

- I relevant omfang at opdatere og supplere tidligere analyser om hjælpepakker.
- Komme med anbefalinger om sammensætningen og udfasningen af hjælpepakkerne fra d. 1. juli 2021 og frem – og herunder beskrive scenarier for forventningerne til dansk økonomi.
- Komme med anbefalinger om, hvordan man kan holde hånden under virksomheder i særligt udsatte brancher og særligt med sigte på underleverandørerne.
- Inddrage relevante sektorer i arbejdet.

Ekspertgruppens arbejde har taget udgangspunkt i både et samfunds- og erhvervsøkonomisk perspektiv. Den foreliggende rapport skal ses i sammenhæng med ekspertgruppens rapport fra den 27. maj 2020.

Rapportens kapitel 2 indeholder en principiel diskussion af samfundsøkonomiske begrundelser samt fordele og ulemper ved hjælpepakker. Kapitel 3 belyser udviklingen i dansk økonomi efter Covid-19 pandemiens udbrud. Kapitel 4 viser blandt andet, hvordan krisen har ramt arbejdsmarkedet forskelligt på tværs af brancher, og erfaringerne med udfasningen af lønkompensationsordningen under første genåbning. På baggrund af genåbningsplanen opstilles i kapitel 5 forskellige mulige scenarier for den fremtidige sundhedsmæssige udvikling, og hvilke restriktioner der fortsat kan være gældende, som har betydning for økonomien. Kapitel 6 indeholder en gennemgang af kompensationsordningerne og redegør for erfaringerne fra første udfasning samt de målrettede ordninger, der var gældende inden anden smittebølge i vinteren. Kapitel 7 ser nærmere på sammenhængende produktionsaktiviteter i økonomien, herunder i forhold til leverandører og underleverandører. I kapitel 8 gives en status for likviditetsordninger samt låne- og garantiordninger. Overvejelser og anbefalinger om modeller for afvikling af hjælpepakkerne fremlægges i kapitel 9.

Formålet med hjælpepakkerne har været at mindske sundhedskrisens økonomiske omkostninger, at bidrage til en mere rimelig fordeling af de økonomiske konsekvenser af sundhedskrisen og at holde berørte virksomheder klar til ny fremgang i takt med genåbning af samfundet. Hjælpepakkerne har været et vigtigt element i grundlaget for, at der med genåbningen er udsigt til en hurtig genopretning af aktiviteten i alle dele af dansk økonomi. Det er dog afgørende, at hjælpepakkerne ikke fastholdes for længe, idet deres samfundsøkonomisk negative konsekvenser tiltager over tid. I denne rapport følges der blandt andet op på erfaringen efter den første genåbning og udfasning af hjælpepakker, som udgangspunkt for anbefalinger om udfasning af hjælpepakkerne i den aktuelle situation.

Med denne rapport afslutter ekspertgruppen sit arbejde.

Vi vil gerne takke alle, der har bidraget med data, viden og sparring til arbejdet.

Torben M. Andersen/Den økonomiske ekspertgruppe, 3. maj 2021

Indholdsfortegnelse

1. Sammenfatning	3
2. Samfundsøkonomiske begrundelser for hjælpepakker	6
3. Dansk økonomi siden coronaudbruddet	16
4. Arbejdsmarkedet og hjælpepakker	26
5. Scenarier for dansk økonomi	44
6. Brug af kompensationsordninger og erfaringer fra første udfasning	54
7. Sammenhængende erhvervsaktiviteter	74
8. Status på likviditetsordninger	83
9. Modeller for udfasning af hjælpepakker	99
10. Kommissorium for økonomisk ekspertvurdering af udfasning af hjælpepakkerne II	118

1. Sammenfatning

Som følge af Covid-19 pandemien blev store dele af det danske samfund pludseligt og uventet lukket ned i foråret 2020, og i vinteren 2021 kom en ny smittebølge, der førte til omfattende nedlukninger. For at holde hånden under danske virksomheder og job i en midlertidig periode blev der stillet en række hjælpepakker til rådighed for virksomheder, selvstændige og lønmodtagere. Hjælpepakkerne er en ny type politisk tiltag i form af kompensationsordninger (fx lønkompensation, faste omkostninger, kompensation for tab af omsætning for selvstændige m.m.) samt likviditets- og garantiordninger (fx udskydelse af betalinger af skat og moms, lånegarantier, m.m.).

Formålet med hjælpepakkerne har været at mindske sundhedskrisens økonomiske omkostninger, at bidrage til en mere rimelig fordeling af de økonomiske konsekvenser af sundhedskrisen og at holde de berørte virksomheder klar til ny fremgang i takt med genåbning af samfundet. Det er vigtigt at understrege, at sundhedskrisen uanset håndteringen ville have store omkostninger for samfundsøkonomien.

Hjælpepakkerne har været et vigtigt element i grundlaget for, at der med genåbningen kommer en hurtig genopretning af aktiviteten i dansk økonomi. De har således været en god investering i at få Danmark godt igennem pandemien. Samtidig er det dog afgørende, at omfattende hjælpepakker ikke fastholdes for længe. De indebærer betydelige offentlige udgifter, er administrativt tunge for både det offentlige og virksomhederne, de øger risikoen for svindel og kan på nogle stræk give støtte for at producere mindre end det ellers var muligt. For det offentlige har de direkte udgifter til kompensationsordningerne frem til nu været på 35 mia. kr., hvortil kommer tabsrammer på garantier og låneordninger mv. Endvidere har hjælpepakkerne en tendens til at bevare økonomiens status quo og dermed svække den dynamik, som er en central drivkraft bag stigende velstand og en velfungerende økonomi, *jf. også Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, maj 2020.*

Erfaringerne med første genåbning og udfasning af de generelle hjælpepakker i sommer og efteråret 2020 var mere positive end forventet af de fleste. De generelle kompensationsordninger blev afviklet på linje med forslagene i ekspertgruppens rapport fra foråret om udfasning af hjælpepakker. Økonomien rettede sig hastigt, forbruget i blandt andet restauranter og butikker vendte tilbage til normalen, og antallet af ledige faldt sideløbende med udløbet af lønkompensationsordningen. Antallet af konkurser forblev lavt.

Afviklingen af kompensationsordningerne i forbindelse med første genåbning førte således hverken til stigende ledighed eller uoverkommelige udfordringer for hovedparten af virksomhederne. Tvangslukkede virksomheder, og virksomheder, der var ramt af restriktioner – og derfor med indskrænket eller ingen mulighed for aktivitet – havde fortsat adgang til visse målrettede ordninger. Erfaringen med de målrettede ordninger er dog, at de var administrativt meget besværlige for både virksomheder og myndigheder, og at de ikke fangede alle virksomheder, der var ramt indirekte af restriktionerne. I forbindelse med vinterens smittebølge og nedlukning af dele af dansk økonomi, blev der igen åbnet for adgangen til de generelle kompensationsordninger.

Genåbningen af samfundet efter vinterens nedlukning er nu godt i gang – og derfor gælder mange af de samme overvejelser som i ekspertgruppens rapport fra foråret 2020. Smittespredningen er aftaget, og samtidig er udrulningen af vacciner godt på vej. Hovedparten af alle restriktioner forventes at være udfaset i løbet af sommeren. Endvidere er pandemien og konsekvenserne nu en mere kendt risiko, og virksomhederne har haft tid til at begynde at omstille sig og tage højde for den nye situation.

Overordnede forslag til afvikling af hjælpepakker

I lyset af den igangsatte genåbningsproces er der behov for at udfase hjælpepakkerne. Den fremtidige udvikling i pandemien er dog fortsat usikker, og dermed er der også usikkerhed om den økonomiske udvikling fremadrettet. Derfor er det i forbindelse med udfasningen af hjælpepakkerne vigtigt at tage højde for, at en genåbning kan foregå i flere hastigheder. Endvidere kan en mere vedvarende pandemisituation ikke udelukkes, hvilket kræver særlige overvejelser.

Et vigtigt hensyn i en velfungerende økonomi er ikke at fastlåse økonomien unødigt eller forsinke en tilpasning, hvor der er sket et skift i produktionsbetingelserne eller efterspørgslen. I en normal situation skal virksomhederne kunne stå på egne ben, og der vil være en naturlig dynamik, hvor nogle virksomheder lukker og nye kommer til, og hvor der også sker brancheforskydninger i forhold til ændringer i efterspørgslen. Der bliver hele tiden nedlagt job og afskediget medarbejdere og oprettet nye job og ansat medarbejdere. Bremses disse mekanismer, vil det på længere sigt have store konsekvenser for produktivitet, beskæftigelse og velstand.

En del af dynamikken består i, at forskellige former for reguleringer indpasses i virksomhedernes forretningsmodel. Det vil fx indebære, at krav til hygiejne, som eventuelt kan få en mere blivende karakter, vil være en del af virksomhedernes omkostninger, som kan afspejles i priserne. Det gælder også i forhold til risikoen for fremtidige udsving i omsætningen, som kan være afledt af smitteudviklingen. Det vil fx gælde i forhold til risikoen for en mere tilbagevendende pandemi.

Det er derfor ekspertgruppens vurdering, at den økonomiske politik i takt med genåbningen skal indrettes, så nødvendige tilpasninger ikke hæmmes, hverken på arbejdsmarkedet eller på tværs af virksomheder og brancher.

På den baggrund foreslås det, at hjælpepakkerne ophører i deres nuværende form fra d. 1. juli 2021, dvs. de eksisterende kompensationsordninger ophører, og de brede likviditetsordninger på skatteområdet forlænges ikke, men ophører, når betalingerne forfalder. Det gælder uanset om genåbningen forløber lidt hurtigere eller lidt langsommere end planlagt. Pandemien har nu varet i over et år, og dens konsekvenser kendes bedre. Hermed har virksomheder også bedre mulighed for at foretage nødvendige tilpasninger. For en nærmere beskrivelse af de detaljerede forslag vedrørende de mange forskellige hjælpepakker henvises der til *kapitel 9, Modeller for udfasning af hjælpepakker*.

Samtidigt kan nogle erhverv fortsat være påvirket af restriktioner i perioden efter den 1. juni 2021, herunder i forbindelse med lokale nedlukninger, og der kan også på nogle områder tage tid inden aktiviteten normaliseres.

Det foreslås, at der i en periode efter d. 1. juli 2021 etableres nye ordninger, der kan tage hånd om særligt udsatte virksomheder, mens de eksisterende ordninger for tvangsslukkede virksomheder fortsætter. Det er vigtigt, at der sker en målretning mod særligt udsatte virksomheder. Adgangen til kompensation kan baseres på en tilgang med en relativ enkel ordning med afsæt i egenskaber ved de generelle ordninger, som sikrer, at alle virksomheder med en betydelig omsætningsnedgang er omfattet, men med skærpede adgangskrav. Adgangen til yderligere likviditet skal i videst muligt omfang være baseret på en egentlig kreditvurdering, enten af bankerne eller evt. via låne- og garantiordninger i Vækstfonden og EKF.

Det er ekspertgruppens vurdering, at der ikke kan laves hensigtsmæssige ordninger baseret på branchetilhørsforhold. Det kan bl.a. i en vis udstrækning være tilfældigt, hvilken branchekode den enkelte virksomhed tilhører (fx for virksomheder med spredte aktiviteter). Erfaringerne fra efteråret 2020 var desuden, at

de direkte målrettede ordninger i praksis var administrativt tunge, og der kan være en tendens til at underleverandører falder igennem.

Med de foreslåede tiltag vil langt de fleste virksomheder ikke længere modtage støtte under kompensationsordninger. I en økonomi, der er genåbnet, vil der således også være større perspektiv i tiltag, der understøtter efterspørgslen i brancher, der stadig måtte være i nød – snarere end en forlængelse af de nuværende støtteordninger, som blandt andet ville risikere at holde nødvendige omstillinger tilbage.

Der bør for virksomheder, der i afgrænsede perioder er tvangslukket, stadig være kompensationsordninger, der understøtter produktive jobmatch og overlevelse af rentable aktiviteter, herunder adgang til lønkompensationsordningen. For at understøtte arbejdsmarkedet vurderer ekspertgruppen i tråd med anbefalingerne i rapporten fra maj 2020, at der kan være perspektiv i at have den midlertidige arbejdsfordelingsmodel, som gælder i resten af 2021, i beredskab også efterfølgende, så den kan aktiveres om nødvendigt. Den midlertidige arbejdsfordelingsordning understøtter i højere grad omstillingsevnen i dansk økonomi end en fortsat generel lønkompensationsordning ville gøre.

Usikkerheden om pandemiens fortsatte udvikling understreger vigtigheden af at bevare og udbygge et institutionelt set-up og beredskab. I den sammenhæng er det vigtigt systematisk at evaluere hjælpepakkerens indretning og effekt set i forhold til administrative konsekvenser, omkostninger m.m.

2. Samfundsøkonomiske begrundelser for hjælpepakker

Samfundsøkonomiske fordele og ulemper

Baggrunden for de ekstraordinære hjælpepakker under både den første og anden bølge af Covid-19 pandemien i foråret 2020 og vinteren 2021 var en økonomi ramt af omfattende smittefare, inddæmningstiltag, og en uventet og voldsom ændring i den økonomiske situation.

Hjælpepakkenes formål har været at mindske sundhedskrisens økonomiske omkostninger, at bidrage til en mere rimelig fordeling af de økonomiske konsekvenser af sundhedskrisen, værne om særlig hårdt ramte brancher og at holde de berørte virksomheder klar til ny fremgang i takt med genåbning af økonomien.

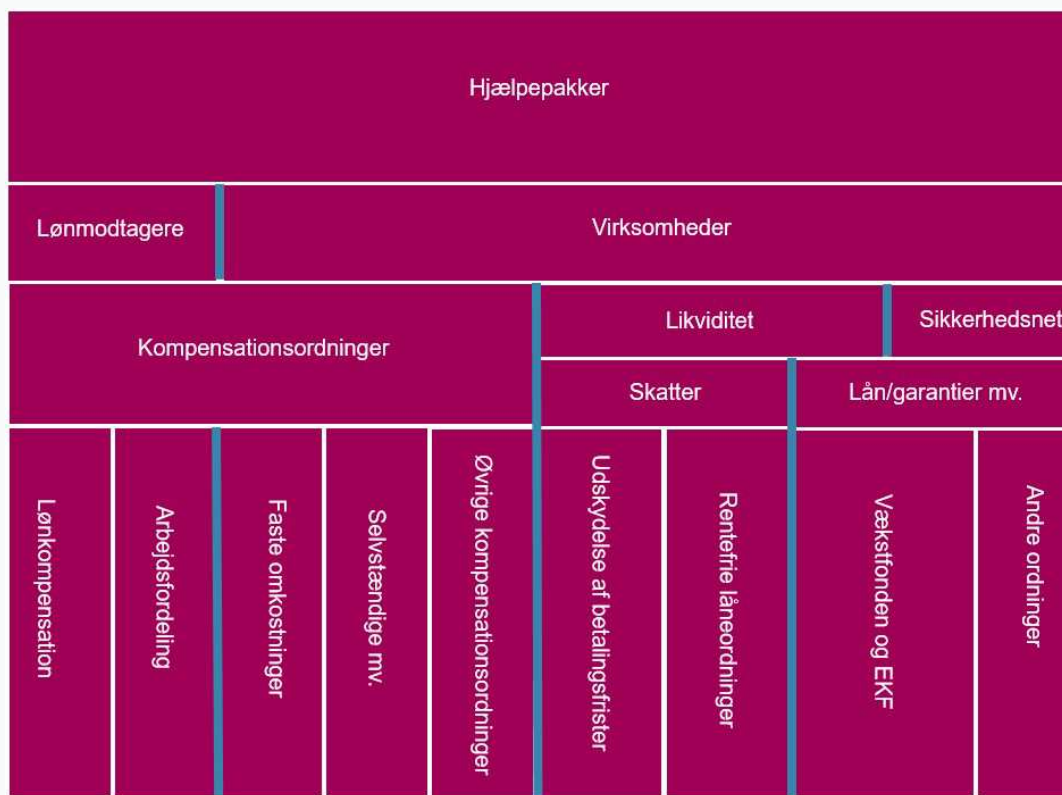
De ekstraordinære hjælpepakker omfattede bl.a. en række kompensationsordninger, herunder hel eller delvis dækning af faste omkostninger for virksomhederne, kompensation for tab af indkomst for selvstændige og lønkompensation for hjemsendte lønmodtagere. I perioden mellem de to større smittebølger havde virksomheder, der var ramt af konkrete restriktioner, løbende adgang til målrettede kompensationsordninger. Derudover inkluderede hjælpepakkerne også omfattende likviditetstiltag og garantiordninger, som skulle bidrage til, at ellers rentable og levedygtige virksomheder ikke skulle gå konkurs på grund af et korterevarende omsætningsbortfald eller -nedgang. Figur 2.1 giver et overblik over de forskellige typer af hjælpepakker.

De omfattende hjælpepakker har bidraget til at holde hånden under dansk økonomi under pandemien hidtil. De har dermed medvirket til at reducere antallet af virksomhedslukninger og afskedigelser, som er afgørende for, at økonomien hurtigt kan genoprettes i takt med afvikling af inddæmningstiltagene. Samtidig er det afgørende, at omfattende hjælpepakker ikke fastholdes for længe. De indebærer betydelige offentlige udgifter, er administrativt tunge og kan på nogle stræk give støtte for at producere mindre, end det ellers var muligt. Endelig har de en tendens til at bevare en økonomisk status quo og dermed svække den dynamik, som er en central drivkraft bag stigende velstand og en velfungerende økonomi. Den underliggende dynamik i dansk økonomi og dens betydning for den økonomiske udvikling er nærmere beskrevet i *Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedførende udfasning af hjælpepakker, maj 2020*.

Baggrunden for indførelsen af hjælpepakkerne var både, at store dele af økonomien blev pålagt restriktioner, som i en periode helt eller delvist fjernede virksomheders forretningsgrundlag, men også – især i den første bølge – at en pludselig og uforudset ændring i den økonomiske situation skabte stor usikkerhed og truede med at føre til et dybt tilbageslag med potentielt langvarige konsekvenser for værdiskabelse og beskæftigelse. Det afspejlede både ændret adfærd som følge af smittefaren, bl.a. for forbrugere, samt restriktioner i ind- og udland for at mindske smitten. Det er således ikke nationale restriktioner alene, der har begrundet hjælpepakker i forskellige lande, men også uforudsigeligheden og omfanget af det stød, der ramte – og som kunne lede til alvorlige konsekvenser på makroniveau. Også et land som Sverige, hvor konkrete nedlukninger og restriktioner spillede en mindre rolle, har således indført hjælpepakker for ramte virksomheder.

Figur 2.1

Overblik over typer af hjælpepakker



Anm.: Kompensationsordninger dækker både over de generelle ordninger åbne for alle virksomheder under første og anden smittebølge (og under nedlukningen i Nordjylland), der opfyldte enkelte brede kriterier, og de målrettede ordninger knyttet til specifikke restriktioner i perioden derimellem. Kompensationsordning for *selvstændige mv.* omfatter kompensationsordning for selvstændige, freelancere med B-indkomst, freelancere med blandet indkomst (kombinatører). Der er desuden også indført kompensationsordninger for særligt sæsonafhængige selvstændige og freelancere mv. Øvrige kompensationsordninger omfatter arrangementsordningen og en række hjælpepakker til erhvervslivet på kulturområdet. Under Vækstfonden og EKF er der følgende ordninger: Garantiordning for SMV'er i Vækstfonden, Garantiordning for større virksomheder i Vækstfonden, Garantiordning for SMV'er i EKF (likviditetskaution), Garantiordning for større virksomheder i EKF, Covid-19-matchfinansieringsordning til iværksættere i de tidlige faser, Covid-19-matchfinansieringsordning til venturevirksomheder og Statslig garanti-dækning for virksomhedernes handel og eksport i EKF. Andre ordninger dækker over: Genstartsfonden, Danmarks Genopretningsfond og Garantiordning for rejsegarantifonden.

Det er vigtigt at understrege, at sundhedskrisen uanset håndteringen ville have store omkostninger for samfundsøkonomien. Hjælpepakkerne har markant reduceret de samfundsøkonomiske omkostninger ved sundhedskrisen. Krisens karakter gør imidlertid, at udvalgte sektorer i økonomien rammes særligt hårdt. Mens samfundet har haft en fælles interesse i at mindske smitterisikoen, rammer omkostningerne for nedlukninger og restriktioner dele af økonomien hårdere end andre, navnlig de dele, hvor der er tæt kontakt mellem mennesker. Både den offentlige og den private sektor er påvirket på en række områder. For den offentlige sektor har der været hjemsendte medarbejdere og reduceret aktivitetsniveau for fx undervisning og uddannelse. Offentligt ansatte har fået løn under hjemsendelse mv. og derved er der i princippet foretaget en indirekte støtte til de berørte offentlige områder. For den private sektor har der været brug for direkte støtte af forskellige typer, som sammenfattet i figur 2.1. Hjælpepakkerne betyder, at omkostningerne og ulemperne ikke kun bliver båret af nogle få, men i høj grad dækkes i fællesskab via de offentlige finanser. Hjælpepakkerne bidrager på den måde til en mere jævn fordeling af gevinster og ulemper ved restriktionerne.

Overordnet er den offentlige intervention med bl.a. hjælpepakker begrundet i, at markedsmekanismen ikke umiddelbart kan håndtere den særlige situation, der opstod pga. Covid-19 pandemien. Selvom hus- holdninger og virksomheder har finansielle stødpuder til håndtering af økonomiske udsving, og der er et socialt sikkerhedsnet, så er det ikke tilstrækkeligt i forhold til den ekstraordinære situation, der opstod med pandemien. Hjælpepakkerne er en ny type politisk tiltag bestående af kompensationsordninger samt likviditets- og garantiordninger og enkelte andre ordninger og tiltag. Kompensationsordningerne finansie- res via de offentlige finanser, og dermed spredes finansiering over tid. Låne- og garantiordninger udnytter, at det offentlige har nemmere adgang til lånefinansiering og ud fra systemiske hensyn påtager sig mere ri- siko, end private långivere er villige til.

Diskussionen af de økonomiske begrundelser for de ekstraordinære hjælpepakker, og betydningen af en udfasning af ordningerne, tager i det følgende udgangspunkt i de tre overordnede opgaver, som den økono- miske politik traditionelt skal opfylde, *jf. også tabel 2.1*¹:

- hensyn til økonomisk efficiens og allokering,
- fordelings- og forsikringshensyn, samt
- hensyn til konjunkturstabilisering og en stabil makroøkonomi.

Disse tre dimensioner peger også på en lang række afvejninger i forhold til hjælpepakkeres indførelse, indretning og udfasning. Opdelt på disse dimensioner er konsekvenserne af at benytte hjælpepakker mid- lertidigt og i en længere periode sammenfattet i tabel 2.1.

Tabel 2.1		
Gevinster og omkostninger ved ekstraordinære hjælpepakker ud fra formål og tidshorisont		
Hensyn	Kort periode med hjælpepakker	Lang periode med hjælpepakker
Efficiens og allokering	Bevarer gode jobmatch Undgår konkurser for rentable virksomheder Mindsker dog samtidig incitamenterne til at tilpasse forretningsmodellen	Hæmmer omstilling og dynamik Mindsker velstand og vækst Mindsker incitamenterne til at tilpasse forretningsmodellen
Fordeling og forsikring	Omfordeler byrder fra de få til hele samfun- det, som har gavn af lavere smitte Kompenserer for statslig indgriben i forret- ningsmuligheder Forsikrer mod uforudset chok	Kortsigtsargumenter bortfalder, når smitte er under kontrol, og restriktioner ophæves
Konjunkturstabilisering/makro	Modgår fald i indkomst Større tryk om de økonomiske udsigter Bedre afsæt for genopretning Undgå langvarige ar på økonomien	Uegnet som instrument til at modgå ge- nerelle konjunkturudsving

Efficiens og allokering

Hjælpepakkerne har først og fremmest været en samfundsøkonomisk investering i, at et kraftigt, men for- venteligt korterevarende fald i efterspørgsel og produktionsmuligheder forårsaget af en ekstraordinær sundhedssituation, ikke skulle føre til, at et stort antal gode jobmatch skulle gå tabt på kort tid, eller føre til, at en lang række ellers rentable danske virksomheder skulle gå konkurs på en gang. Det ville medføre et betydeligt tab af virksomhedsspecifik viden og produktivitet samt kapitaltab.

¹ I kapitlet gennemgås navnlig argumenter og hensyn i forbindelse med de tre store kompensationsordninger – lønkompen- sation for faste udgifter og kompensation for selvstændige – samt likviditetstiltag. Hensynene og afvejningerne dækker dog i vidt om- fang også øvrige ordninger.

Hjælpepakkerne har derfor bidraget afgørende til at holde produktionskapacitet intakt og holde virksomhederne og økonomien klar til, at der igen kan åbnes for deres økonomiske aktivitet. Det samfundsøkonomiske perspektiv er knyttet til mulighederne for at bevare økonomiens samlede kapacitet, og ikke et specifikt job eller virksomhed. Det er således ikke forventningen eller succeskriteriet, at alle virksomheder og jobs kan forsætte efter krisen, men at der er bevaret en kapacitet og jobmatches, der gør en hurtig genopretning mulig.

Bevarelsen af gode jobmatch bidrager også til at undgå transaktionsomkostninger og øget usikkerhed, der ellers ville være forbundet med først at afskedige og senere genansætte medarbejdere. Det spiller samtidig en rolle – ligesom fx for virkningen af de automatiske stabilisatorer i almindelige økonomiske tilbageslag – at staten har lettere og billigere adgang til kapitalmarkederne end private, hvilket også bidrager til at mindske de samfundsøkonomiske omkostninger ved den midlertidige krise.

Hjælpepakkerne har imidlertid en indbygget status quo bias og lægger en bremse på den dynamik, der er i den private sektor. Ulemperne ved denne status quo bias stiger, jo længere tid, hjælpepakkerne er i kraft. Under normale omstændigheder er der i økonomien hele tiden virksomheder, der lukker, nye der åbner og andre, der ekspanderer. Tilsvarende bliver der løbende nedlagt job og afskediget medarbejdere, men også oprettet nye job og ansat medarbejdere. Noget af denne dynamik bremses så længe hjælpepakkerne bidrager til at fastholde arbejdskraft og kapital i brancher, hvor der ikke kan opretholdes normal aktivitet. Bibeholdes hjælpepakkerne for længe og bremses omstillingsprocesserne, har det store konsekvenser for produktivitet, beskæftigelse og velstand. Hjælpepakkernes status quo-bias kan på den måde forsinke genopretningen af dansk økonomi.

Under de generelle hjælpepakker ydes der compensation til virksomheder med fx et tilstrækkeligt stort omsætningstab, og der er også generel adgang til likviditet via udskydelse af betalinger af skat og moms. Denne indretning gør det relativt smidigt og nemt at få adgang til støtten, hvilket i sig selv er vigtigt i en krisesituation. Omvendt har det den ulempe, at der ikke sker en vurdering af den enkelte virksomheds økonomiske situation, og dermed om der gives støtte til virksomheder, som vil være rentable i fremtiden. Også i normale år vil der være virksomheder, som oplever betydelig omsætningsnedgang af en lang række grunde. For eksempel har 23 pct. af virksomheder inden for branchen *kultur og fritid* oplevet omsætningsfald på mere end 35 pct. i årene 2012-2016, jf. *appendiks 3.3 i Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, maj 2020*. Selvom hjælpepakkerne ikke yder fuld compensation for virksomhedernes tab, giver adgangen til likviditet (og virksomhedens egne finansielle stødpuder) muligheder for at videreføre virksomheden. Dette implicerer på den ene side en selvrisko, da likviditeten skal betales tilbage, men også en risiko for at der oparbejdes "gældspukler", og at nogle virksomheder holdes kunstigt i live.

Dertil kommer at hårdt ramte virksomheder, som kommer i midlertidige likviditetsudfordringer, kan være nødt til at udvide deres ejerkreds med nye investorer, evt. udenlandske. For særlig samfunds bærende brancher og virksomheder, for eksempel i forbindelse med infrastrukturaktiviteter eller særlig forsknings- og vidensstunge virksomheder, kan der være et argument for, at sådanne eventuelle overtagelser udløst af den midlertidige krise ikke er hensigtsmæssige. Tilsvarende vil konkurs af sådanne virksomheder være meget bekostelig. Her kan særligt hjælpepakker med sigte på midlertidig rekapitalisering være hensigtsmæssige.

Økonomisk fordeling og forsikring

Som nævnt har borgerne en fælles interesse i, at smitterisikoen mindskes, mens omkostningerne ved restriktioner og nedlukning rammer nogle sektorer og grupper af lønmodtagere meget hårdere end andre. Hjælpepakkerne bidrager derfor til en mere rimelig fordeling af byrderne ved håndteringen af sundhedskrisen.

Hertil kommer, at restriktioner og nedlukning indebærer, at virksomheder fratages dele af deres forretningsgrundlag. Hjælpepakkerne kan i den forbindelse ses som en forsikring, der med tilbagevirkende kraft dækker hændelser, som lønmodtagerne, virksomhederne og de selvstændige ikke havde indflydelse på, og som de navnlig i begyndelsen ikke har haft mulighed for at tilpasse sig. Virksomhederne bærer dog stadig en del af risikoen og omkostningerne, da ordningerne ikke giver fuld kompensation for alle økonomiske konsekvenser, jf. ovenfor. Det svarer til den selvrisiko, der også typisk er indbygget i forsikringskontrakter. I forhold til fordelings- og forsikringsaspektet skal det også noteres, at krisen ikke er symmetrisk i den forstand, at alle dele af økonomien påvirkes negativt. Nogle erhverv er hårdt ramt, mens andre oplever en fremgang som følge af ændret efterspørgselssammensætning.

Hjælpepakkerne har også en implikation for fordelingen mellem nutid og fremtid. De forskellige tiltag finansieres via de offentlige finanser og dermed øget offentlig gæld. Det offentlige har netop nemmere og bedre muligheder for at låne og dermed sprede konsekvenserne over tid, end private virksomheder og husholdninger har. Den øgede offentlige gæld skal honoreres i fremtiden, og dermed spredes de økonomiske konsekvenser af krisen på tværs af generationer.

Når først smitten er under kontrol, restriktioner hæves, og den økonomiske aktivitet vender tilbage, er der ikke længere de samme begrundelser for at omfordele byrder – hverken mellem individer eller på tværs af generationer. Virksomheder kan fortsat stå over for større usikkerhed og øgede omkostninger som følge af sundhedsmæssige krav, men det vil i så fald være en del af de fremtidige markedsvilkår, man skal indrette sig efter. Hjælpepakkerne som forsikring med tilbagevirkende kraft kan både medvirke til at styrke opfattelsen af Danmark som et land med stabile rammevilkår, hvilket kan understøtte risikovillighed og fortsat investeringslyst, men også skabe en risiko for, at virksomhederne ikke forbereder sig tilstrækkeligt på fremtidige risici, hvis der skabes forventning om løbende statslige "bail-outs" i tilfælde af fornyede sundhedskriser (såkaldt moral hazard).

Konjunkturstabilisering/makro

I den ekstraordinære situation skabt af Covid-19 pandemien har den direkte hjælp til virksomhederne og understøttelse af husholdningernes indkomster via hjælpepakkerne skabt et grundlag for, at økonomien hurtigt kan rette sig i takt med genåbningen. Det mindsker risikoen for et meget dybt tilbageslag, som kunne have medført mere strukturelle skader på økonomien, fx i form af højere langtidsledighed og færre investeringer, herunder også mindre forskning, udvikling og innovation.

Hjælpepakkerne (herunder det forsikringsmæssige aspekt) har samtidig haft en tillidsunderstøttende rolle, som har bidraget til at undgå et større og selvforstærkende fald i efterspørgslen fra både husholdninger og virksomheder. En tidlig markering af villigheden og muligheden for at stille omfattende hjælpepakker til rådighed havde en stor betydning som et klart signal om et beredskab til håndteringen af situationen. Disse tillidsskabende effekter går videre end, hvad der kan aflæses ud af den faktiske brug af ordningerne, idet det har selvstændig værdi at vide, at muligheden for hjælp er til stede, hvis man er ramt. Indførelsen af kompensations- og likviditetsordninger som middel til at undgå en konkursbølge har desuden bidraget til at undgå, at pandemien kunne have ført til en øget risiko for en finansiel krise, som typisk ville have både dybe og langvarige makroøkonomiske konsekvenser.

Konjunkturudsving er tilbagevendende begivenheder, og lavkonjunkturer håndteres normalt ved, at de automatiske stabilisatorer og finanspolitiske tiltag understøtter efterspørgslen – oftest sideløbende med at renten falder, og pengepolitikken lempes i euroområdet og derigennem også i Danmark. Under nedlukninger er det u hensigtsmæssigt at øge aktiviteten i de mest kontaktintensive erhverv, hvor smitten kan brede sig. Øget offentlig og privat efterspørgsel understøtter heller ikke indtjeningen i virksomheder, der er tvangslukkede eller underlagt væsentligt restriktioner. De normale konjunkturudjævrende instrumenter er markedskonforme i den forstand, at virksomhederne konkurrerer om efterspørgslen, og hvor øget efterspørgsel giver mere produktion og beskæftigelse. Med hjælpepakkerne kompenserer staten derimod virksomheder og beskæftigede, fordi de producerer og arbejder *mindre*. Hjælpepakkerne er derfor helt særlige

instrumenter i en nedlukningssituation, men de er hverken egnet til at stabilisere konjunkturerne generelt eller til at løse eventuelle strukturproblemer.

I takt med at smitten kommer under kontrol, og restriktionerne kan hæves, bortfalder begrundelsen for brede hjælpepakker. Ud over deres direkte omkostninger og øvrige ulemper (administrationsbyrder, snyd) er sådanne pakker ikke markedskonforme og har en status quo bias. Et eventuelt behov for at stimulere den generelle aktivitet i økonomien via traditionelle finanspolitiske instrumenter afhænger af, i hvilket omfang efterspørgslen retter sig i takt med genåbningen (se kapitel 3). Endvidere skal der tages højde for, om øvrige sektorer i økonomien – fx byggesektoren og boligmarkedet – klarer sig bedre end normalt, bl.a. ansporet af lave renter og et ændret forbrugsmønster. Når andre dele af økonomien klarer sig godt og efterspørger mere arbejdskraft, reducerer det alt andet lige behovet for støtte af udsatte brancher. Covid-19 pandemien forstærker allerede igangværende trends (fx internethandel) og skaber nye strukturelle forandringer (fx flere virtuelle møder og konferencer).² Den økonomiske situation efter krisen vil adskille sig fra situationen før pandemien, og virksomheder, husholdninger og den økonomiske politik må indrette sig i forhold til dette.

Indretning af hjælpepakker

Design af hjælpepakker har tre afgørende dimensioner: i) hvornår er man berettiget til støtte, ii) hvilken støtte kan man modtage, og iii) støtteperiodens længde. Spørgsmålet om rettigheden til støtte er helt afgørende. Kriterierne rejser et målretningsspørgsmål, hvor der er to fejlmuligheder:

- Type 1 fejl: risiko for at give utilstrækkelig støtte til at hjælpe ellers levedygtige og profitable virksomheder gennem restriktionsperioden.
- Type 2 fejl: risiko for at støtte virksomheder, som ikke er levedygtige fremadrettet, eller hvis indtjeningsevne er utilstrækkelig af andre årsager end restriktioner.

Der ligger her en grundlæggende politisk afvejning. Indrettes systemet ud fra den præmis, at man ikke vil acceptere, at nogle ellers levedygtige virksomheder bukker under (type 1 fejl), øges risikoen for type 2 fejl, herunder at virksomheder, der selv i fravær af Covid-19 ville gå konkurs, får forlænget deres levetid og lægger beslag på ressourcer – medarbejdere, kapital og offentlige midler – som ellers kunne være bragt i bedre og mere produktiv anvendelse. Omvendt gælder, at stramme regler kan føre til, at ellers levedygtige virksomheder bukker under, inden aktiviteten i branchen vender tilbage, hvilket kan indebære tab for virksomheder og medarbejdere.

Betydningen af fejl eller manglende præcision ved målretning skal også ses i forhold til omkostningerne ved ordningerne, og de samfundsøkonomiske konsekvenser. Fra et samfundsøkonomisk perspektiv er omkostningerne ved konkurser – navnlig i brancher, hvor det er let at starte ny virksomhed op – relativt beskedne, så længe det samlede omfang er begrænset og ikke har systemiske konsekvenser. Medarbejdere, produktionsudstyr eller ejendom fra konkursramte virksomheder vil oftest kunne finde ny beskæftigelse, tit inden for samme branche. For den enkelte virksomhedsejer kan tabet imidlertid være alvorligt. Og selvom konkurser generelt er en naturlig og vigtig del af en dynamisk økonomi (se kapitel 8 og *Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, maj 2020*), så kan konkurser for ellers levedygtige og produktive virksomheder som følge af sundhedskrisen både fremstå urimelige, når de er en følge af statslige nedlukninger, og indebære et (forbigående) samfundsøkonomisk tab. De forskellige, modsatrettede hensyn gør, at afvejningen mellem type 1 og 2 fejl grundlæggende er af politisk karakter. Valget af kriterier og hvilke udgifter, man kan få støtte til, skal også ses i forhold til de administrative omkostninger (både for virksomhederne og det offentlige), risiko for fejl og omgørelser/snyd.

² De Økonomiske Råd, Produktivitet 2021, kapitel 3 indeholder en diskussion og oversigt over mulige strukturelle forandringer som følge af Covid-19 pandemien.

I de nuværende generelle kompensationsordninger er adgangen til støtte betinget af et tilstrækkeligt stort fald i omsætningen eller omfanget af potentielle afskedigelser. Disse kriterier er relativt brede og er blandt andet valgt, fordi der akut var behov for introduktion af hjælpepakker med relativt enkle kriterier. De nævnte kriterier (fx omsætningsfald i forbindelse med ordningen for faste omkostninger) er relativt nemme at administrere, selvom der også her er opgørelsesproblemer. Kriterierne er relativt brede og mindsker derfor sandsynligheden for type 1 fejl i forhold til, hvem der får støtte. Omvendt er disse kriterier ikke nødvendigvis særligt præcise i forhold til konsekvenserne af nedlukningerne, da der kan være mange årsager til udsving i omsætningen. Problemet med type 2 fejl, hvor der gives støtte til virksomheder, hvor omsætningsfaldet skyldes andet end Covid-19, modvirkes dog af, at der ikke gives fuld kompensation (undtagen fuld kompensation for faste omkostninger for tvangslukkede virksomheder uden omsætning).

I forhold til støtteperiodens længde er det vigtigt, at varigheden på hjælpeordningerne på forhånd er fastlagt enten via en eksplicit udløbsdato eller ved angivelse af betingelser for ophør. Det giver virksomhederne et mere sikkert planlægningsgrundlag og er et signal om, at ordningerne er knyttet til helt særlige forhold.

Ud over de rent samfundsøkonomiske afvejninger af gevinster og omkostninger ved hjælpepakkerne, kan der også være andre overvejelser i forhold til brugen af hjælpepakker, herunder juridiske aspekter til udformningen af reglerne. Hjælpepakkernes indretning skal blandt andet være i overensstemmelse med EU's statsstøtteregele, som har til formål at undgå unfair konkurrencefordele opnået via statsstøtte, *jf. boks 2.1*.

Målrætningsproblemerne bliver større, når generelle hjælpepakker udfases og erstattes af mere specifikke ordninger tiltænkt dele af økonomien, der fortsat i et eller andet omfang er påvirkede af restriktioner. For aktiviteter, der er fuldt nedlukkede, er det nemt at identificere de direkte berørte, men en række underleverandører kan også være påvirket. Det er svært at sikre en præcis målretning i denne situation, da der ikke er en klar sammenhæng mellem restriktioner og præcist hvilke områder eller aktiviteter, der er påvirket. Meget specifikke og detaljerede kriterier for, hvem der er støtteberettiget, er typisk svære at gennemskue og administrativt tunge for både virksomheder og myndigheder og kan især være udfordret i forhold til type 1 fejl. Mere enkle regler med bredere adgangskriterier mindsker dette problem, men kan til gengæld betyde flere type 2 fejl.

Boks 2.1

Statsstøtteretlige rammer for hjælpepakker

Grundlæggende indeholder EUF-Traktaten et forbud mod, at medlemsstaterne yder støtte til virksomheder, der kan fordreje konkurrencen og samhandlen i EU. Under Covid-19 har EU-Kommissionen (herefter Kommissionen) dog fastsat både et sæt generelle rammer for statsstøtte på tværs af medlemsstaterne og et specifikt regelsæt, der udvider mulighederne midlertidigt. Da Covid-19 brød ud i foråret 2020, aktiverede Kommissionen en række særlige, midlertidige statsstøtteregler for at hjælpe de europæiske virksomheder gennem krisen. De danske kompensationsordninger bygger i vidt omfang på disse statsstøtteregler:

- Krisestøttebestemmelsen er en særlig undtagelsesbestemmelse i Traktaten, der giver mulighed for at yde støtte ved "naturkatastrofer og usædvanlige begivenheder". Kommissionen har kvalificeret Covid-19 som en usædvanlig begivenhed. Kommissionen fortolker bestemmelsen restriktivt. Der kan kun ydes kompensation for et nettotab lidt som følge af, at en virksomhed er forhindret i at udøve sine aktiviteter pga. et offentligt Covid-19 relateret forbud.
- Temporary Framework (TF) er et sæt midlertidige regler for, hvornår Kommissionen godkender Covid-19 støtte efter regler i Traktaten, der giver mulighed for at yde støtte til at "afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi". TF gælder foreløbigt frem til og med den 31. december 2021. Kravene til at yde støtte er mere lempelige, og der gælder et loft for den støtte, der maksimalt må ydes pr. virksomhed.

Eksempelvis er både arrangørordningen i de tilfælde, hvor der er et gældende forsamlingsforbud og kompensationsordningen for faste omkostninger i de situationer hvor der er tale om tvangsslukkede virksomheder og leverandører til store events godkendt efter krisebestemmelsen. Efter TF er der godkendelse af eksempelvis kompensationsordningen for selvstændige, dele af faste omkostninger, hvor virksomheder er underlagt andre restriktioner, den målrettede lønkompensationsordning samt SMV-garantiordninger.

Statsstøttereglerne gælder fuldt ud under Covid-19 krisen. Derfor er det en forudsætning for at yde støtte via kompensationsordninger, at støtten er i overensstemmelse med statsstøttereglerne. Kommissionen har enekompetence til at afgøre, om statsstøtte er forenelig med Traktaten, og dermed om de ordninger, som medlemsstaterne anmelder, kan godkendes.

Der vil kun være tale om statsstøtte, såfremt alle betingelser for at yde statsstøtte er opfyldt, herunder at der ydes støtte ved hjælp af offentlige midler til *virksomheder*. Det statsstøtteretlige virksomhedsbegreb er meget bredt, og EU-Domstolen definerer virksomheder som alle enheder, der udøver en økonomisk aktivitet, uanset deres retlige form og finansieringsmåde. Flere retligt adskilte enheder betragtes efter omstændighederne som én økonomisk enhed i forbindelse med anvendelsen af statsstøttereglerne. Det kan efter EU-Domstolens praksis være tilfældet, hvis der foreligger kontrollerende kapitalandele eller andre funktionelle, økonomiske og organisatoriske forbindelser mellem enhederne.

Det er også en betingelse for, at der er tale om statsstøtte, at støtten ydes på en selektive måde, dvs. gælder for nogle virksomheder men ikke alle. *Generelle ordninger*, hvor støtte ydes på samme vilkår for *alle* virksomheder vil ikke indebære statsstøtte, fordi de ikke er selektive ift. nogle virksomheder. Ved siden af de midlertidige Covid-19 statsstøtteregler findes de almindelige, der i et vist omfang også har været anvendt i Danmark i forbindelse med Covid-19:

- *De minimis-støtte*, hvor der kan ydes støtte på op til ca. 1,5 mio. kr. pr. virksomhed over tre regnskabsår. Loftet er absolut, og dermed skal al tidligere de minimis-støtte, som virksomheden har modtaget inden for perioden medtages ved beregning af støtteloftet. Hvis betingelserne i forordningen overholdes, skal der ikke ske forudgående anmeldelse og godkendelse af Kommissionen.
- *Gruppefritagelsesforordningen* indeholder forskellige muligheder for at yde drifts- og investeringsstøtte. Gruppefritagelsesforordningen giver fx mulighed for at yde støtte til fremme af kultur, forskning og udvikling, energi- og miljø, SMV'er mv. Hvis alle krav i forordningen opfyldes, kan der ydes støtte, uden at Kommissionen godkender støtten først. I relation til Covid-19 støtte er udfordringen, at disse regler er fastsat med henblik på at fremme projekter mv. og således ikke med det formål at kompensere for aktiviteter, der ikke kan afholdes, er forbudte eller underlagt restriktioner. Derfor er disse regler vanskeligt anvendelige ifm. med egentlig Covid-19 kompensation.
- *Anmeldelse til Kommissionen* af støtteordninger vil skulle ske, hvis ikke en ordning kan indrettes på baggrund af ovenstående. Kommissionen har fastsat en række rammebestemmelser, herunder inden for støtte til forskning, udvikling og innovation, miljø og energi mv., hvorefter den vil kunne godkende støtteordninger.

Den generelle lønkompensationsordning, der blev introduceret i foråret er et eksempel på en ordning, der omfattede alle virksomheder i Danmark på samme vilkår, og som derfor ikke indebar statsstøtte. Freelance- og kombinatorordningerne er eksempelvis indrettet efter de minimis-reglerne og er derfor iværksat uden forudgående anmeldelse til Kommissionen. Kulturministeriets Covid-19 relaterede aktivitetspulje til kulturaktiviteter er eksempelvis indrettet efter Gruppiefritagelsesforordningen.

Hjælpepakker og genåbning af økonomien

Behovet for og indretninger af hjælpepakker skal tilpasses sundhedssituationen. Vi er nu i en proces, hvor smittesituationen muliggør en gradvis genåbning af de lukkede dele af økonomien, se kapitel 3 og 5. Det gør det relevant at afvikle de generelle hjælpepakker, men under hensyntagen til at forbedringen af smittesituationen er gradvis, og dele af økonomien fortsat er påvirket.

En genåbningsproces er igangsat, og på baggrund af erfaringerne fra genåbning i 2020 er det forventningen, at der vil ske en hurtig genopretning af aktiviteten i takt med genåbningen, se kapitel 3-5.

Covid-19 pandemien har nu i mere end et år påvirket samfundsøkonomien. Mens udbruddet af pandemien var en uventet hændelse, er det nu en mere kendt risiko, og virksomhederne har haft tid til at begynde at omstille sig, se også kapitel 3 og 4. Det gælder fx i forhold til generelle afstands- og hygiejnekrav, brug af mundbind og håndsprit. Mange har omstillet sig til nye salgskanaler eller produkter, eller har tilpasset deres kapacitet.

Det er vigtigt at sondre mellem restriktioner, der direkte begrænser erhvervsaktiviteter (fx nedlukning) og mere generelle krav knyttet til afviklingen af disse aktiviteter. Førstnævnte type restriktioner er helt særlige og begrunder kompensationsordninger. Virksomheder er imidlertid altid underlagt en række krav til udførelsen af deres aktivitet som en naturlig del af at drive virksomhed. Sådanne krav er en del af forretningsgrundlaget, og eventuelle omkostningsforøgelser må afspejles i priserne. Det gælder fx hygiejnekrav til restauranter. Restauranterne har tilpasset sig kravene, og omkostningerne afspejles i prisen på deres produkter. Dermed bidrager kunderne til at betale omkostningerne herved.

På samme måde må de nyere afstands- og hygiejnekrav håndteres. Priserne på de pågældende aktiviteter/produkter må derfor afspejle de sundhedsmæssige hensyn, også selvom det leder til lavere aktivitet i branchen. Subsidiering i forhold til sundhedsbegrundede restriktioner kan derimod modvirke formålet med restriktionerne, der netop er at begrænse risikoen for smittespredning.

I takt med genåbningsprocessen vil der gradvist være en mindre og mindre del af økonomien, der er påvirket af restriktioner. Det ændrer afgørende på den samlede økonomiske situation. Hvis kun en mindre del af økonomien er pålagt restriktioner, forsvinder risikoen for, at krisen breder sig og bliver systemisk. Argumentet for brug af hjælpepakker til at undgå et dybt og langvarigt økonomisk tilbageslag er således ikke gældende på samme måde som under de to smittebølger i foråret 2020 og vinteren 2021.

Udfasningen af hjælpepakkerne rejser to centrale spørgsmål i forhold til områder med et fortsat behov for hjælpepakker i en mere fokuseret model for at tage hånd om særligt udsatte brancher og underleverandører, i en periode efter de sidste restriktioner er ophævet.

For det første er der forskel i tilpasningsmulighederne på tværs af de berørte brancher. Nogle kan genåbne med kort varsel og hurtigt være tilbage på et normalt aktivitetsniveau eller endog indhente noget af det tabte salg (fx frisører, butikker). For andre tager det tid af en række årsager. Der er dels sæsoneffekter (genåbning nu ligger sent ift. sommersæsonen 2021 for en række rejse- og kulturaktiviteter) og dels tilpasningstrægheder. Eksempelvis kan det tage tid, før forbrugere igen får mod på at rejse, og nye forbrugsmønstre etableret under sundhedskrisen kan i et vist omfang hænge ved.

For det andet afhænger aktiviteten på nogle områder ikke alene af de indenlandske restriktioner, men også af restriktioner i udlandet, særligt rejserestriktioner. Det ventes især at være brancher inden for erhvervsrejser, turisme og oplevelsesøkonomien, samt underleverandører hertil, at aktiviteten i en periode kan være hæmmet af adfærdsmæssige trægheder eller tilbageværende inden- eller udenlandske restriktioner. Det gælder således navnlig brancher knyttet til rejser og store arrangementer (herunder messer, konferencer, hoteller og mange restauranter) samt nattelivet, som også i fremtidige perioder vil kunne være ramt af fx lokale eller regionale nedlukninger.

De samfundsøkonomiske hensyn til at understøtte hårdt ramte brancher og underleverandører er netop hensyn til brancher og ikke enkeltvirksomheder. Virksomheder, der er dårligt ledede eller på anden måde ikke er levedygtige, skal ikke reddes. I en økonomi, der er genåbnet, vil der efter behov være større perspektiv i tiltag, der understøtter efterspørgslen i hårdt ramte brancher, snarere end fortsatte støtteordninger, som bl.a. risikerer at holde ikke-overlevelsesdygtige virksomheder i live for længe.

Opsummering og principper for udfasning af hjælpepakkerne

De ovenstående samfundsøkonomiske overvejelser og betragtninger peger på en række principper, som kan være retningsgivende for udfasningen af hjælpepakker, og som samtidig tager hånd om særligt udsatte brancher og underleverandører, jf. også anbefalingerne i kapitel 9:

- Hjælpepakker bør være knyttet til, at der er særlige restriktioner, som i betydeligt omfang begrænser virksomhedernes forretningsmuligheder, herunder i kraft af forsinkede adfærdsvirkninger i en afgrænset periode.
- Hjælpepakker bør have en udløbsdato, så der sendes et tydeligt signal om, at overlevelse med støtte ikke er en længerevarende løsning. Hvis restriktioner varer ved eller vender tilbage, vil udløbsdatoen kunne forlænges, såfremt det vurderes hensigtsmæssigt.
- Tvangslukkede virksomheder uden omsætning bør ud fra et rimelighedshensyn kunne få lønkomensation for hjemsendte medarbejdere og få fuld komensation for faste omkostninger i den midlertidige periode, tvangslukningen varer.
- En række krav som fx mundbind, øgede krav til rengøring og hygiejne eller krav om forevisning af coronapas vil være at betragte på linje med en række allerede eksisterende krav til fx miljøbeskyttelse, hygiejne, arbejdsmiljø mv. og begrundes ikke i sig selv komensation.
- Det er vigtigt, at hjælpepakker er administrerbare og let gennemskuelige, både for virksomheder og myndigheder, og ikke indbyder til misbrug. Forsøg på præcis målretning i forhold til konkrete restriktioner har vist sig at være administrativt byrdefulde og svært gennemskuelige, jf. kapitel 6. Der kan derfor være betydelige fordele i brug af mere simple kriterier, selv om det mindsker den direkte kobling til restriktioner.
- Hjælpepakker skal så vidt muligt designes, så ikke-rentable virksomheder ikke bliver holdt kunstigt i live og lægger beslag på ressourcer, som kunne være bragt i bedre anvendelse. I brancher med høj omstillingsevne, dvs. hvor det er let at starte nye virksomheder, eller hvor markedsandele og produktionsmidler nemt kan overtages af konkurrenter, vil lukninger ikke medføre et længerevarende samfundsøkonomisk tab.
- Der skal være mulighed for strukturel tilpasning, hvor nogle brancher bliver mindre og andre større. Det kan være en del af en nødvendig omstilling til ændret efterspørgselssammensætning og nye produktionsmetoder.

Der hersker fortsat usikkerhed omkring den fremtidige udvikling af pandemien, se kapitel 5. Ovennævnte principper tager udgangspunkt i den aktuelle situation, men indeholder også elementer af relevans i en situation med en mere vedvarende pandemisituation med tilbagevendende smittecykler. En sådan situation vil i givet fald være en mere permanent del af risikobilledet. I et sådant scenarie vil der være behov for mere grundlæggende omstilling og beredskaber, både for erhvervsliv og myndigheder, herunder evt. med udgangspunkt i forsikringslignende ordninger, jf. kapitel 5 og 9.

3. Dansk økonomi siden coronaudbruddet

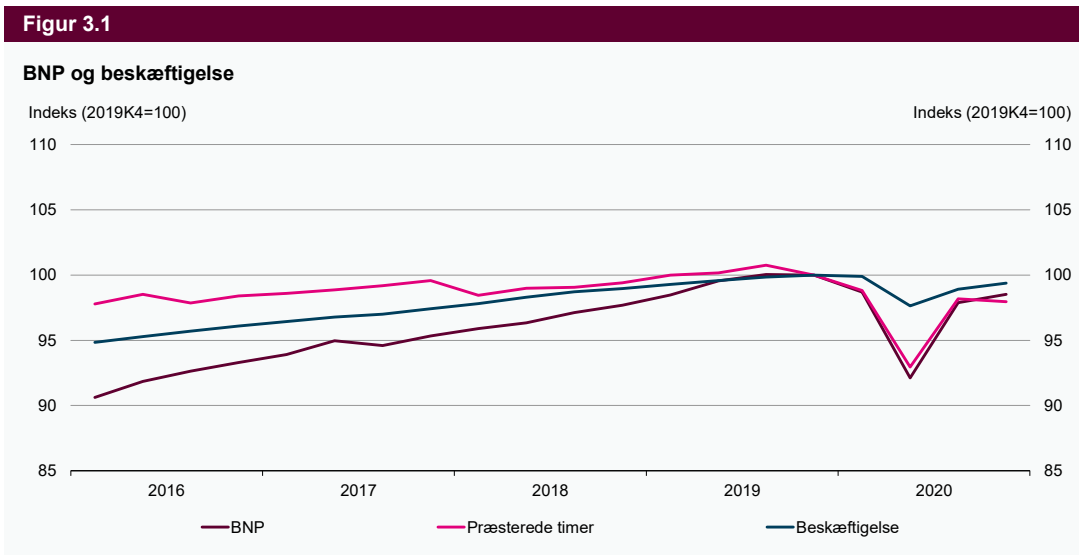
Dansk økonomi er inde i en ny periode med genåbning. Det afspejles blandt andet i et stigende privatforbrug og en faldende ledighed.

Vinterens smittebølge og nedlukning førte til et midlertidigt fald i aktiviteten, men ikke i samme størrelsesorden som sidste forår til trods for, at nedlukningen på nogle områder var mere omfattende og længerevarende. Den mindre påvirkning af aktiviteten afspejler blandt andet, at husholdninger og de berørte erhverv har omstillet sig til nye handelsformer og øget brug af hjemmearbejde, erfaringer fra sidste forårs nedlukning samt en forventning om, at økonomien hurtigt kan rette sig igen i takt med, at vacciner begrænser smittespredning og muliggør, at restriktioner ophører.

Forventningen om en hurtig genopretning skal blandt ses på baggrund af udviklingen efter den første genåbning sidste forår, hvor de neddrolede aktiviteter hurtigt steg igen, men også afslørede betydelige forskelle på tværs af brancher.

Genopretningen efter 1. bølge

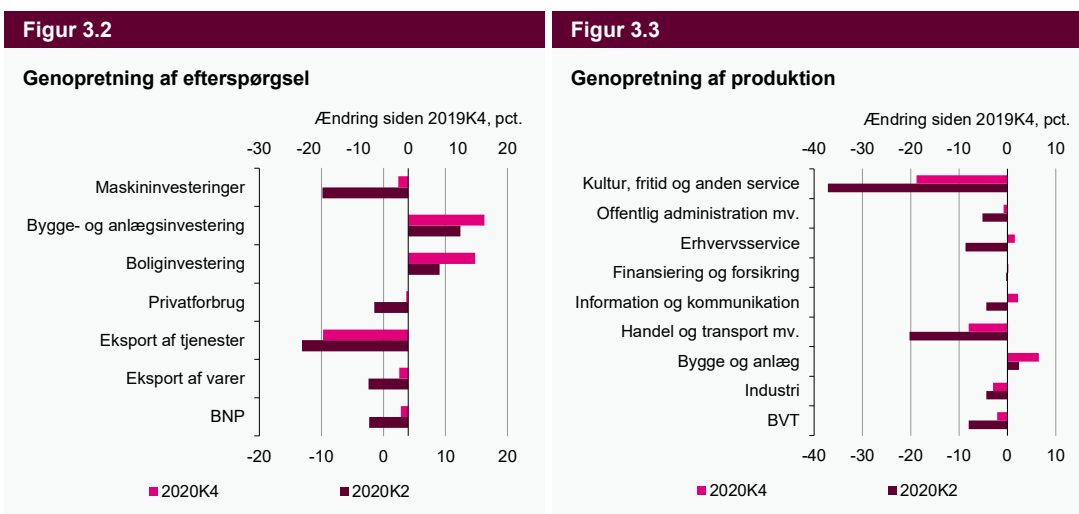
Restriktioner, nedlukning og adfærdsændringer affødt af Covid-19-pandemien medførte samlet set en stor tilbagegang i dansk økonomi sidste forår. Økonomien rettede sig imidlertid hurtigt i det sene forår og henover sommeren i takt med faldende smitte og genåbning af de lukkede dele af økonomien. Således var der stærk fremgang i økonomien i 3. kvartal, og i 4. kvartal lå BNP kun lidt (ca. 1½ pct.) under niveauet, for pandemien ramte, *jf. figur 3.1*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

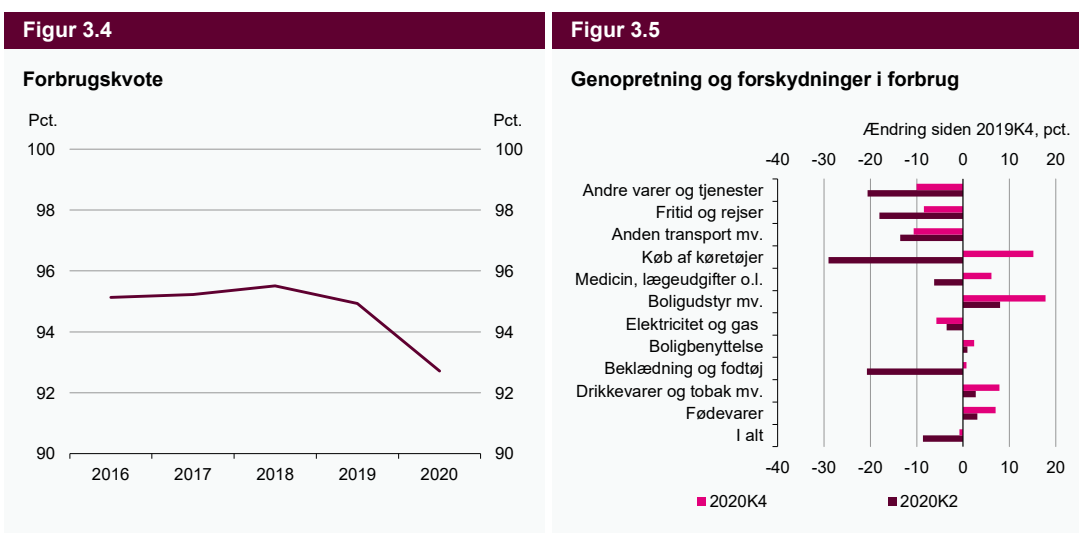
Tilsvarende rettede arbejdsmarkedet sig også hurtigt. Målt på antal præsterede arbejdstimer fulgte udviklingen i høj grad BNP, mens beskæftigelsen reagerede mindre. Det mindre udsving i beskæftigelsen skyldes i vid udstrækning lønkompensationsordningen, *jf. diskussionen i kapitel 4*.

Genopretningen i dansk økonomi gælder både i forhold til efterspørgsel og produktion. Men der er store forskelle på, hvordan de enkelte dele af økonomien har været ramt. Eksporten har klaret sig bedre end frygtet, men lå navnlig for tjenester fortsat under niveauet før krisen i 4. kvartal. Privatforbruget var tilbage på niveau, og fx boliginvesteringer lå noget højere, *jf. figur 3.2*. Især brancherne kultur og fritid samt handel og transport blev ramt af pandemien, og selvom der også har været genopretning i disse brancher, lå værditilvæksten i 4. kvartal fortsat tydeligt under niveauet før krisen, *jf. figur 3.3*. Bygge- og anlægssektoren havde fremgang, mens finansiering og forsikring holdt aktivitetsniveauet. Covid-19-pandemien har således ramt brancherne meget forskelligt, og der er i betydeligt omfang tale om en økonomi i to hastigheder.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ses der nærmere på forbruget, faldt det forholdsmæssigt meget i forhold til indkomstudviklingen. Faktisk steg husholdningernes disponible indkomster en smule i 2020 (idet blandt andet lønkompen-sationsordningen var med til at opretholde indkomsterne), men faldet i privatforbruget – især på grund af begrænsninger på en række forbrugsmuligheder og til en vis grad på grund af øget forsigtighedsopsparring – førte til et stort fald i forbrugskvoten, *jf. figur 3.4*.



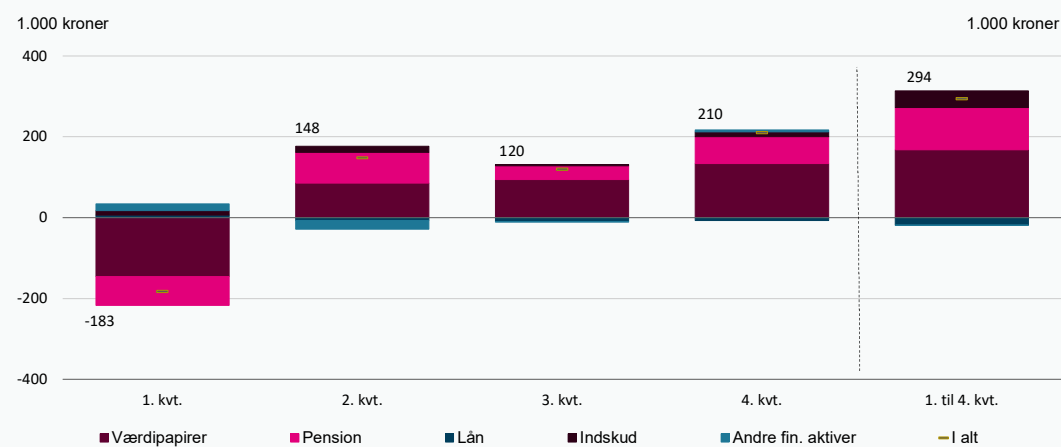
Anm.: Forbrugskvoten viser husholdningernes forbrug i forhold til deres disponible indkomst.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det samlede forbrug var i 4. kvartal tilbage på niveauet fra før krisen, men på nogle områder lå forbruget fortsat lavere. Det gælder fx forbruget af fritid og rejser, *jf. figur 3.5*. Omvendt steg forbruget af boligudstyr mv. og bilkøbet.

Modstykket til faldet i forbrugskvoten er en betydelig stigning i opsparingen. Danske husholdningers finansielle nettoformue faldt ved krisens start, men steg med 811 mia. kr. i 2020 svarende til en stigning på omtrent 294.000 kr. for den gennemsnitlige husholdning. Den markante stigning afspejler især store gevinster på både aktier og pensionsformuen i 2020, men også at husholdningerne har sparet op og afdraget gæld. I løbet af 2020 øgede husholdningerne således deres indskud med 41.000 kr. i gennemsnit og nedbragte lån med 18.000 kr., *jf. figur 3.6*. Opsparingen indebærer et betydeligt forbrugspotentiale fremadrettet, *jf. senere*.

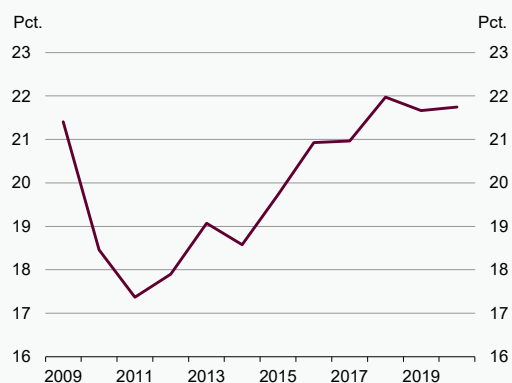
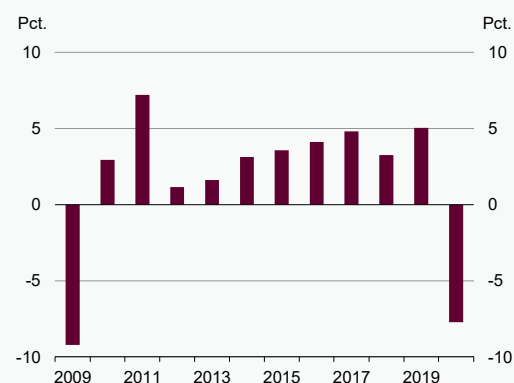
Figur 3.6

Ændring i husholdningernes gennemsnitlige finansielle formue i 2020



Anm.: Figuren viser ændringen i den finansielle nettoformue. Udviklingen heri påvirkes således også af nedbringelse af lån.
Kilde: Danmarks Nationalbank

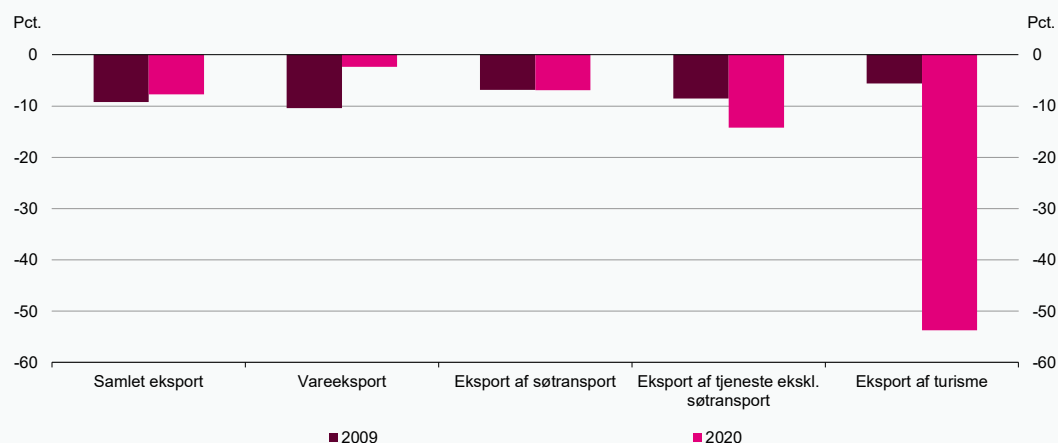
Erhvervenes bygge- og anlægsinvesteringer steg i 2020, men de hurtigere justerbare maskininvesteringer faldt betydeligt. Samlet faldt erhvervsinvesteringerne med 1,7 pct. i 2020 og dermed ikke mere end, at investeringerne forblev på et uændret niveau i forhold til værditilvæksten i 2020, *jf. figur 3.7*.

Figur 3.7**Investeringskvote****Figur 3.8****Eksport**

Anm.: Investeringskvoten viser erhvervsinvesteringer i forhold til BVT i den private sektor. Eksport viser væksten i den samlede vare- og tjensteeksport.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Eksporten faldt forholdsvis meget med omkring 8 pct. i 2020. Det er næsten lige så meget som under det globale tilbageslag i 2009 i forbindelse med finanskrisen, *jf. figur 3.8*. Der er imidlertid stor forskel på, hvilke dele af eksporten som blev ramt. Tilbagegangen sidste år skyldes, at eksport af tjenester (ekskl. søtransport) faldt med 15,4 pct. (med over 50 pct. for turisme), mens vareeksporten, der udgør knapt 2/3 af den samlede eksport, kun havde et fald på 2,4 pct., herunder fordi industrieksporten klarede sig forholdsvis godt. Under finanskrisen var det derimod i høj grad vareeksporten, der gik tilbage, *jf. figur 3.9*.

Figur 3.9**Sammensætning af eksportfald i 2020 i sammenligning med fald i 2009**

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Også i udlandet sås sidste år en forholdsvis hurtig genopretning af den økonomiske aktivitet i forlængelse af genåbningen efter første smittebølge, *jf. boks 3.1*.

Boks 3.1

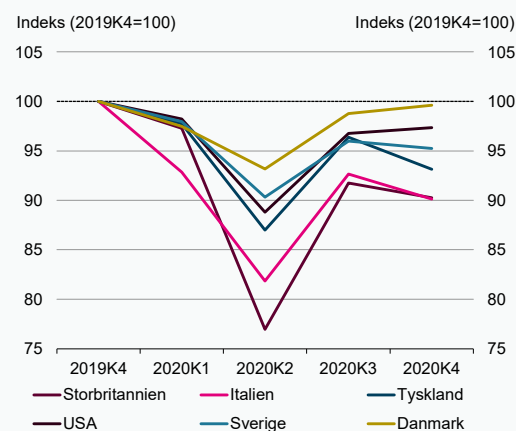
Hurtig fremgang i forbrug og produktion efter genåbningen i 2020

Andet kvartal sidste år bød over hele kloden på historisk store fald i både privatforbrug og produktion, da den første bølge af Covid-19-pandemien ramte verdensøkonomien. Forskellene på hvor hårdt de enkelte lande blev ramt afhænger af smitten, sammensætningen af deres økonomi såvel som deres tilgang til nedlukninger og mulighederne for økonomisk-politisk understøttelse medførte. Der er derfor stor variation i, hvor hårdt en række af sammenlignelige landes privatforbrug og produktion blev ramt *jf. figur a og b*. Der gælder dog på tværs af økonomierne, at hovedparten af det tabte i andet kvartal allerede blev vundet tilbage i tredje kvartal, da forår og sommer muliggjorde brede genåbninger af økonomierne.

De seneste nedlukninger har ikke ramt verdensøkonomien lige så hårdt som under sidste forår. Det er bl.a. en følge af, at nedlukningerne i landene generelt er blevet mere målrettede, hvilket har tilladt, at en større del af produktionen har kunne fortsætte. Erfaringerne fra sidste år indikerer således, at genåbning – også ved forskellige grader af nedgangens størrelse - indebærer hurtig genopretning i både privatforbrug og produktion.

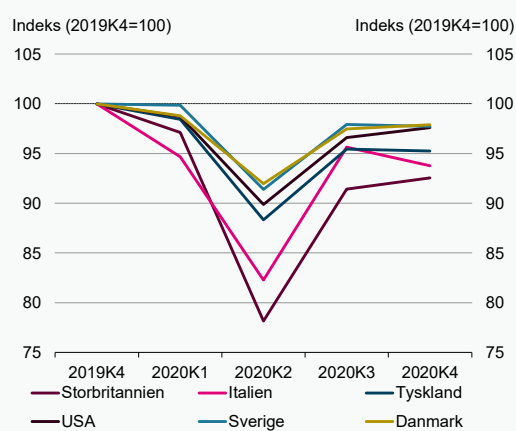
Figur a

Kvartalsvis vækst i privatforbruget



Figur b

Kvartalsvis vækst i BVT

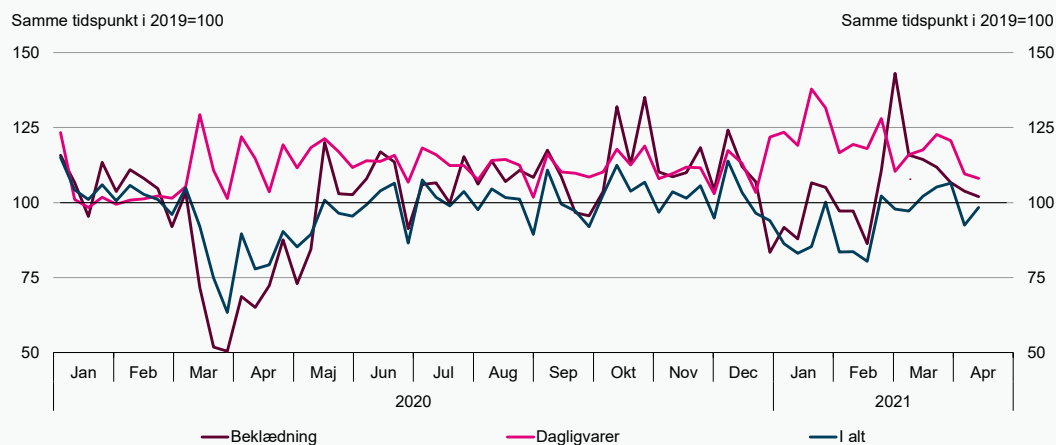


Kilde: OECD, US Department of Commerce BEA og egne beregninger.

Udsigter for den økonomiske udvikling

Vinterens smittebølge og deraf følgende skærpede restriktioner og delvise nedlukninger har i starten af 2021 igen påvirket den økonomiske aktivitet. Forbruget målt ved korttransaktioner lå således på et lavt niveau i januar og februar, *jf. figur 3.10*. Forbruget faldt dog ikke i samme omfang som under nedlukningen sidste forår og blev blandt andet holdt oppe af et stort online salg.³ Husholdningerne har på den måde substitueret forbrug fra fysiske forretninger til internettet. I marts vendte kortforbruget tilbage til normalen, blandt andet understøttet af en stor stigning i købet af beklædning mv. efter genåbningen af store dele af butikslivet.

³ Se fx Nationalbanken: Udsigter for dansk økonomi, marts 2021.

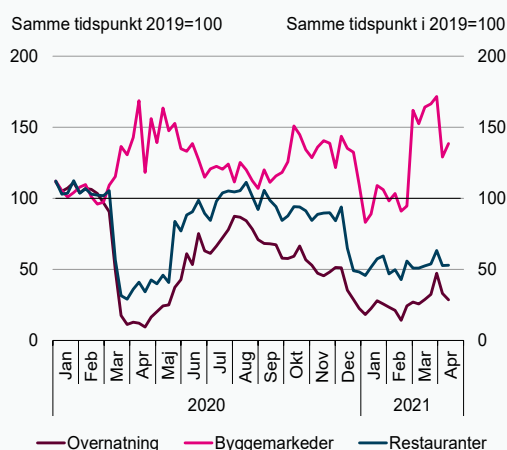
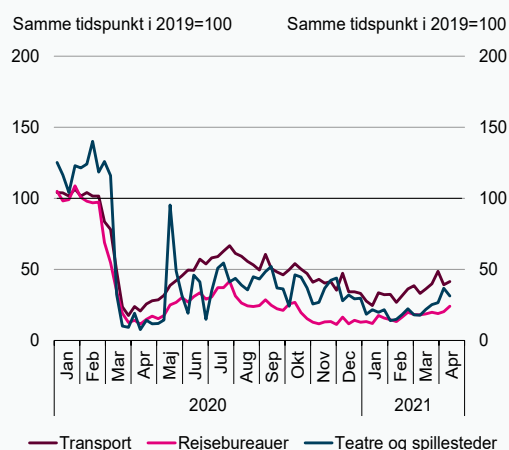
Figur 3.10**Omfang af korttransaktioner**

Anm.: Figuren viser omfanget af faktiske korttransaktioner inden for pågældende uge i forhold til samme tidspunkt i 2019 foretaget både i danske og udenlandske butikker med betalingskort og MobilePay for omkring 1 mio. danske Danske Bank-kunder med aktive konti. Opgørelsen er ekskl. kontanter samt kontooverførsler og er ikke prisjusteret.

Kilde: Danske Bank Spending Monitor

Samtidig har der været et skift i forbrugsmønstret, idet forbruget af dagligvarer er steget, mens forbruget på fx restauranter er faldet, *jf. figur 3.11*. Byggemarkederne var ikke lukket under nedlukning i foråret 2020, men har været det under vinterens nedlukning, dog med mulighed for click and collect.

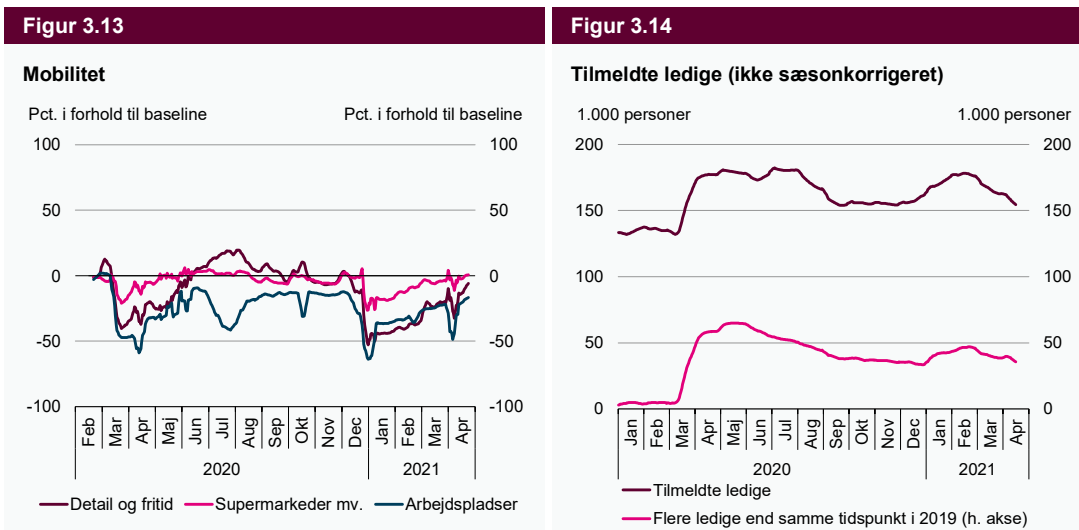
Endelig har forbruget ligget lavt under hele Covid-19-pandemien for især rejsebureauer samt teatre og spillesteder, *jf. figur 3.12*. Forbrugstallene understreger og nuancerer indtrykket af en økonomi i to hastigheder under Covid-19-pandemien, især i perioder med høj smitte og nedlukninger af større dele af økonomien. Således dækker den samlede forbrugsudvikling over, at der i nogle brancher har været en betydelig indhentning af tabt omsætning, mens det ikke i samme omfang er sket i andre.

Figur 3.11**Omfang af korttransaktioner****Figur 3.12****Omfang af korttransaktioner**

Anm.: Se anmærkning til figur 3.10.

Kilde: Danske Bank Spending Monitor

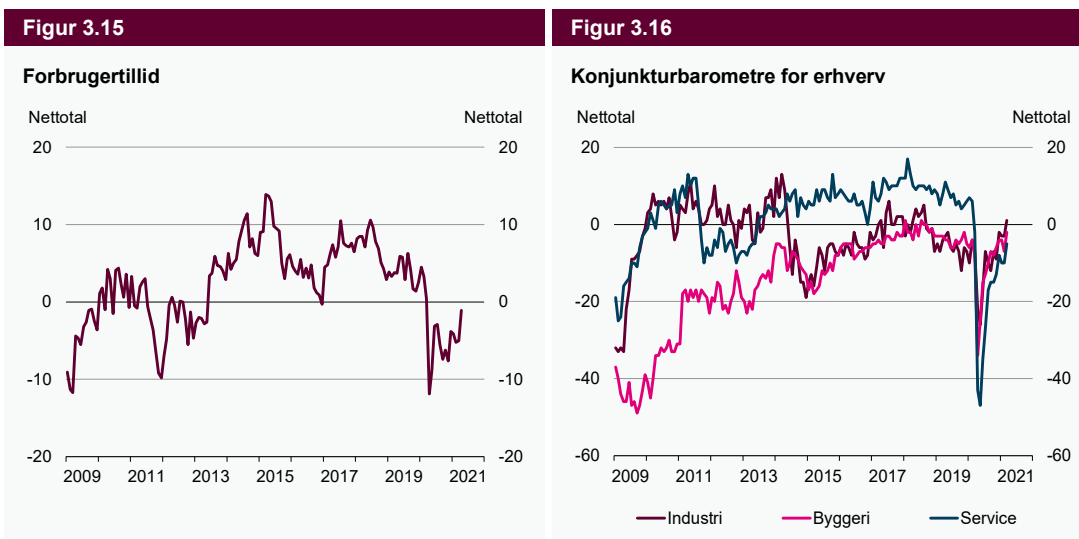
Den gradvise genåbning startende med de mindste skoleklasser i februar og dernæst dele af detailhandlen fra marts afspejles som nævnt i et højere forbrug målt ved omfanget af korttransaktioner, som dermed samlet set er tilbage på et omtrent normalt niveau. Ligeledes peger andre korttidsindikatorer på stigende aktivitet. Det gælder fx stigende mobilitet i nærheden af detailhandel og arbejdspladser, *jf. figur 3.13*. Den stigende aktivitet kommer også til udtryk i, at ledigheden de seneste måneder har været faldende (målt ved antallet af tilmeldte ledige), *jf. figur 3.14*.



Anm.: Mobilitet i figur 3.13 er målt ud fra ophold af en vis varighed de pågældende steder. Baseline er gennemsnittet for perioden januar-februar 2020. Figur 3.14 viser antal personer, der er tilmeldt som ledige på Jobnet. Antallet af flere ledige viser stigningen i antal ledige i forhold til samme tidspunkt i 2019.

Kilde: Macrobond, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og egne beregninger.

Tillidsindikatorerne er under vinterens nedlukning ikke faldet på samme måde som i foråret, og de seneste målinger viser en bedring for både forbrugertillid og erhvervstillid, *jf. figur 3.15 og 3.16*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

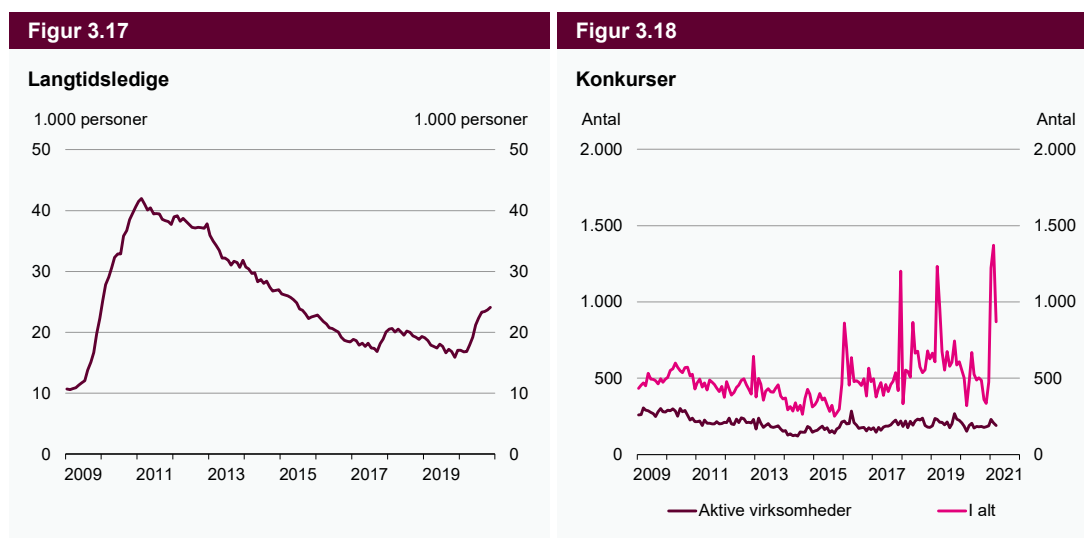
Muligheden for en hurtig genopretning i takt med den igangværende genåbning og vacciner skal ses i sammenhæng med, at tilbagegangen i aktivitet ikke har været et gængs konjunkturtilbageslag. Aktivitetsfaldet skyldes i stedet begrænsninger, der midlertidigt har holdt efterspørgsel og produktion tilbage. Derved kan

økonomien også hurtigt vende tilbage til udgangspunktet i det øjeblik, smitten aftager og begrænsninger hæves igen. I et mere gængs konjunkturtilbageslag vil økonomien typisk ligge underdrejet i en længere periode, mens økonomiske ubalancer nedbringes.

Længerevarende perioder med et lavere aktivitetsniveau kan være forbundet med omkostninger, fx i form af mange konkurser og risiko for finansiell ustabilitet, og højere langtidsledighed, som kan føre til tab af humankapital. Hjælpepakker og lønkompensationsordningen har i forbindelse med nedlukningerne i foråret og vinteren bidraget til at bevare gode jobmatch og undgå konkurser for ellers rentable virksomheder. Økonomien kan derfor hurtigt rette sig igen uden større længerevarende skader.

De begrænsede længerevarende skadesvirkninger af pandemien ses fx ved, at langtidsledigheden kun er steget moderat, *jf. figur 3.17*. Langtidsledigheden er endvidere afbøjet på det seneste og må forventes at aftage igen, når ledigheden i noget tid har været for nedadgående. Tilbagegangen i dansk økonomi ses heller ikke i antallet af konkurser. For aktive virksomheder har antallet af konkurser i 2020 og frem til nu været lidt lavere end i de foregående år, og væsentligt lavere end efter finanskrisen, *jf. figur 3.18*. Det kan ikke udelukkes, at der kommer et stigende antal konkurser, og det er svært på nuværende tidspunkt at vurdere, hvor stor en del af de virksomheder, der har modtaget støtte, der er rentable fremadrettet. Udviklingen dækker dog over branchemæssige forskelle, da der fx for hoteller og restauranter har været et stigende antal erklærede konkurser i forhold til perioden, før pandemien ramte.

Coronakrisen ser heller ikke ud til at have svækket oprettelsen af nye virksomheder. I marts 2021 blev der fx oprettet lidt over 2.400 enkeltmandsvirksomheder, hvilket er det højeste antal oprettet i en enkel måned inden for de seneste to år.⁴ Især brancherne bygge og anlæg samt handel og transport mv. har haft fremgang.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Overordnet ser pandemien ikke ud til at medføre større varige skader på økonomien eller have en entydig påvirkning af vækstpotentialet i negativ retning. Krisen kan have fremskyndet eller skabt nye strukturelle forandringer knyttet til digitalisering, hjemmearbejde, virtuelle møder, e-handel og meget mere, der kan få effekter på længere sigt. Krisen kan også have medført et læringstab blandt elever og studerende, som kun med vanskelighed kan indhentes over tid, ligesom innovations- og forskningsaktiviteter kan være påvirkede. Det er på nuværende tidspunkt svært at skønne over retning og omfang af de langsigtede strukturelle effekter af Covid-19-pandemien.

⁴ Se Danmarks Statistik: Nyoprettede virksomheder – COVID 19, april 2021.

Opsummering

Vurderingen er samlet set, at dansk økonomi grundlæggende har et godt udgangspunkt for en hurtig genopretning af den økonomiske aktivitet på områder, der har været påvirket af nedlukningerne. Den samlede aktivitet i økonomien forventes derfor at rette sig og indhente tabet skabt af krisen i takt med genåbningen og udfasningen af hjælpepakkerne. De strukturelle forhold understøtter en dynamisk økonomi, og der var ikke tegn på opbygning af ubalancer i højkonjunktoren, inden Covid-19-pandemien ramte. Således fremstod udviklingen på arbejdsmarkedet balanceret, og der var ikke tegn på uholdbar gældsætning.

Samtidig har hjælpepakkerne bidraget til at holde de nedlukkede dele af økonomien klar til vækst. Genopretningen understøttes endvidere af en ekspansiv finanspolitik. Endvidere er der et potentiale for en stor fremgang i det private forbrug, som følge af stor opsparing og indhentning af udsat forbrug, når der åbnes for flere forbrugsmuligheder, og i takt med fremgang i økonomien må der forventes at være mindre omfang af forsigtighedsopsparing.

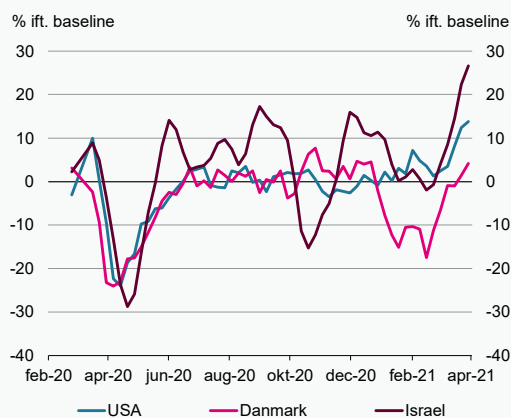
Også i udlandet ses, at genåbninger kan føre til en hurtig genopretning, jf. boks 3.2., og en positiv økonomisk udvikling i verdensøkonomien og hos Danmarks samhandelspartnere vil yderligere understøtte en hurtig normalisering af økonomien.

Første erfaringer med genåbninger i 2021

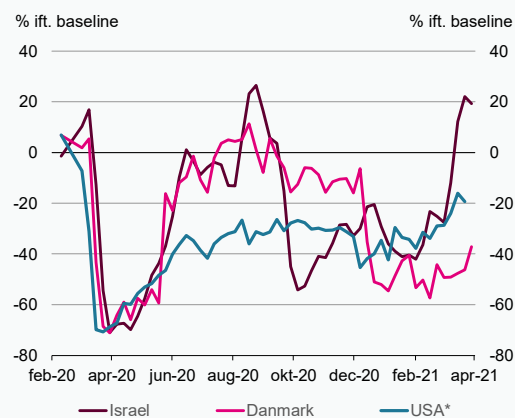
Israel og flere amerikanske stater har i løbet af de seneste måneder lempet på en række af deres corona-relaterede restriktioner, hvilket blandt andet har været muliggjort af deres fremskredne vaccinationsprogrammer. Genåbningerne har ført til en markant fremgang i aktiviteten i nogle af de hårdest ramte erhverv – og dette i endnu højere grad, end efter genåbningerne i sommeren 2020. Det samlede kortforbrug i både Israel og USA er de seneste uger steget til niveauer, der ligger et godt stykke over normalen, *jf. figur a*. Dette indikerer, at der kan være et opspareret forbrugsbehov, som frigives når en større andel af befolkningen er vaccineret og restriktioner fjernes. Forbruget på restauranter er i både Israel og USA steget på meget kort tid, *jf. figur b*. Vurderet ud fra antallet af restaurantreservationer, er fremgangen i USA særligt trukket af stater, der på det seneste har lempet restriktionerne relativt meget, fx Texas og Florida, *jf. figur c*.

Genopretningen er også tydelig i antallet af daglige rejsende gennem de amerikanske lufthavne, *jf. figur d*, hvor der på det seneste har været ca. 1,5 mio. rejsende om dagen. Væksten er primært drevet af indenlandske rejser, da mulighederne for internationale rejser fortsat er stærkt begrænset. Ikke desto mindre peger udviklingen på, at efterspørgslen efter rejser hurtigt kan komme tilbage, når restriktioner fjernes. Udviklingen i USA og Israel kan give en indikation for udviklingen i dansk økonomi, efterhånden som vacciner, forår og smittetryk giver mulighed for en videre genåbning af samfundet.

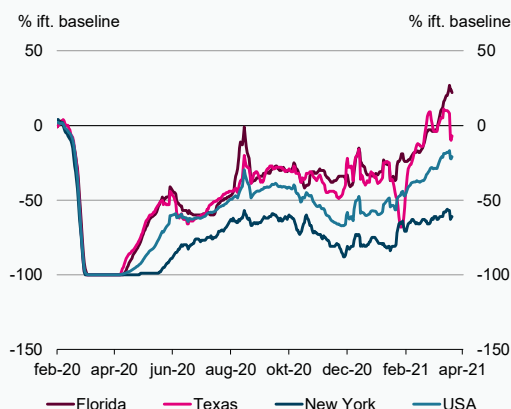
Figur a
Samlet kortforbrug (3u. glid. gns.)



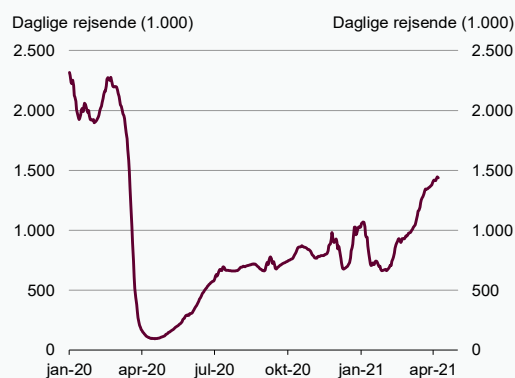
Figur b
Restaurantforbrug (inkl. barer og natklubber for USA)



Figur c
Restaurantbookinger i USA og udvalgte stater (7d. glid. gns.)



Figur d
Daglige rejsende i amerikanske lufthavne (7d. glid. gns.)



Anm.: Tal for Israel tager ikke højde for sæson og skal derfor tolkes med varsomhed.

Kilde: Danske Bank Spending Monitor, US Department of Commerce BEA, Bank of Israel, OpenTable og US Transportation and Security Administration.

4. Arbejdsmarkedet og hjælpepakker

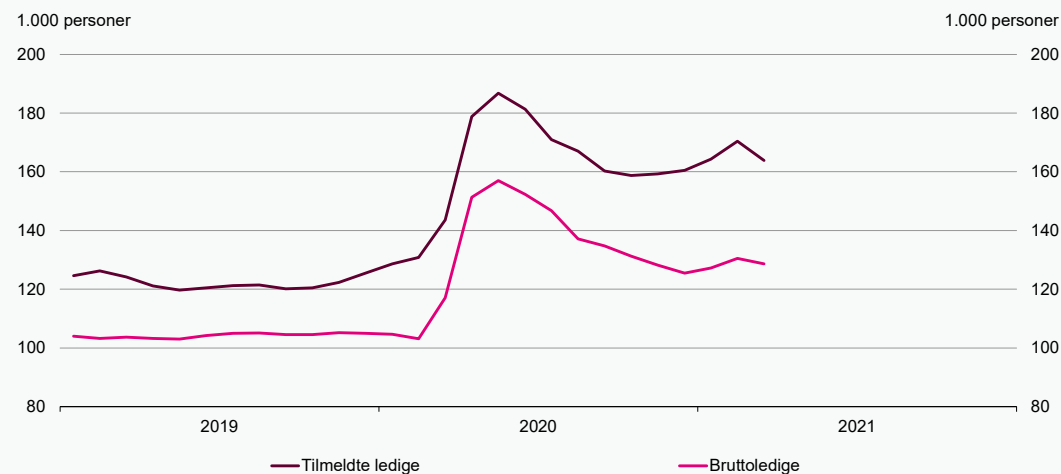
Når økonomien rammes af en krise, er et af de tydeligste tegn, at arbejdsmarkedet bliver påvirket. Beskæftigelsen falder, og ledigheden stiger. Udviklingen på arbejdsmarkedet er blandt de vigtigste faktorer i forhold til husholdningernes indkomst og dermed forbrugsmuligheder, opsparing og villighed til at tage risiko. Det påvirker virksomhedernes afsætningsmuligheder. Derudover har arbejdsmarkedets tilstand også betydning for virksomhedernes mulighed for at kunne rekruttere arbejdskraft og for lønudviklingen.

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved stor dynamik, hvor medarbejdere let kan skifte job, og virksomhederne relativt let kan ansætte og afskedige medarbejdere. Dynamikken understøttes af, at lønmodtagerne har et økonomisk sikkerhedsnet, hvis de mister jobbet.

Covid-19 pandemien var et udefrakommende og midlertidigt stød til økonomien, som ikke var afledt af eksisterende ubalancer. De omfattende hjælpepakker har bidraget markant til at holde hånden under arbejdsmarkedet under pandemien hidtil. På arbejdsmarkedet har især lønkompensationsordningen understøttet beskæftigelsen, så et stort antal gode jobmatch ikke gik tabt på kort tid. Bevarelsen af gode jobmatch bidrager blandt andet til at undgå transaktionsomkostninger og øget usikkerhed, der ellers ville være forbundet med først at afskedige og senere genansætte medarbejdere. Hjælpepakkerne har imidlertid også en indbygget status quo bias og lægger en bremse på dynamikken på arbejdsmarkedet, hvor beskæftigelsen flytter fra mindre produktive til mere produktive jobs.

Hurtig genopretning på arbejdsmarkedet

Bruttoledigheden steg betragteligt i forbindelse med den første nedlukning i foråret 2020, men den er henover sommeren faldet relativt hurtigt igen. Ledigheden steg igen i forbindelse med den anden nedlukning i slutningen af året og starten af 2021, men stigningen har været noget mindre end i foråret 2020, *jf. figur 4.1*. Samme overordnede udvikling ses i antallet af tilmeldte ledige, hvor niveauet har været aftagende siden den delvise genåbning i begyndelsen af marts 2021.

Figur 4.1**Bruttoledighed og tilmeldte ledige**

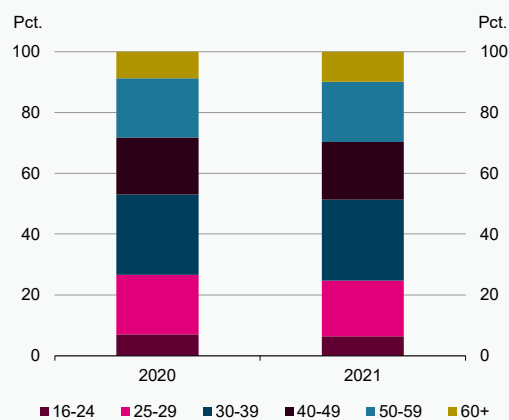
Anm.: Egen sæsonkorrektion af tilmeldte ledige. Bruttoledige opgøres i fuldtidspersoner, mens tilmeldte ledige opgøres i personer. Definitionsforskelle mellem opgørelserne har betydning for udvikling og niveau.
Kilde: Danmarks Statistik, STAR og egne beregninger.

Trods de store udsving i ledigheden gennem det seneste år, er alderssammensætningen ikke markant anderledes i februar 2021, sammenlignet med februar 2020, *jf. figur 4.2*. Ud af den samlede bruttoledighed udgør ledige mellem 16 og 29 år ca. 2 pct.-point mindre i 2021, mens ledige på 60 år og derover udgør godt 1 pct.-point mere. Det er samtidig i den ældste aldersgruppe, at ledigheden er steget relativt mest. Det skal ses i lyset af, at folkepensionsalderen steg med et halvt år til 66,5 år d. 1. januar 2021, hvormed arbejdsstyrken i aldersgruppen af sig selv blev udvidet. Ledigheden er steget relativt mest for mænd, og i februar 2021 har de en lille overvægt i den samlede ledighed, svarende til at 52 pct. af de ledige er mænd.

Idet nedlukning især har ramt brancher og virksomheder i servicesektoren, har stigningen i ledigheden i højere grad ramt ufaglærte, hvorimod andelen af ledige med en lang videregående uddannelse var lavere i februar 2021 sammenlignet med februar 2020, *jf. figur 4.3*. De to øvrige uddannelsesgrupper udgør stort set samme andel i 2020 og 2021.

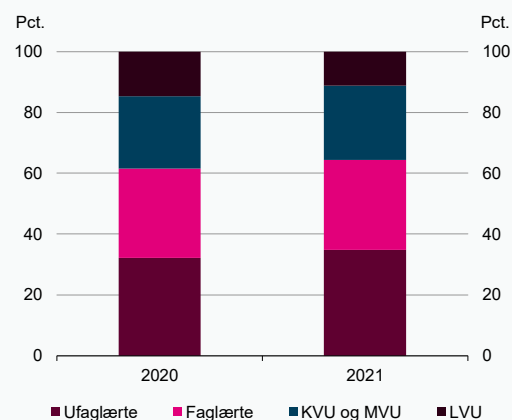
Figur 4.2

Aldersfordeling for bruttoledige i februar



Figur 4.3

Uddannelsesfordeling for bruttoledige i februar



Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner. Uddannelsesoplysninger stammer fra 2019. Et mindre antal ledige, som ikke var i befolkningen på opgørelsestidspunktet i 2019, er fraregnet i uddannelsesfordelingen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Beskæftigelsen har udviklet sig nogenlunde efter samme mønster som ledigheden. Da Covid-19 pandemien ramte, blev beskæftigelsen på få måneder slået tilbage til niveauet fra slutningen af 2017. Hovedparten af faldet fandt sted i april 2020, hvor lønmodtagerbeskæftigelsen faldt med knap 52.000 personer, og samlet set gik beskæftigelsen tilbage med næsten 76.000 personer i tremåneders perioden marts-maj. Udviklingen vendte henover sommeren, og beskæftigelsen steg med 54.000 frem til december. I forbindelse med anden smittebølge faldt beskæftigelsen igen, og i februar 2021 var den samlede lønmodtagerbeskæftigelse fortsat 38.000 personer lavere end i februar 2020, svarende til knap 1,4 pct.

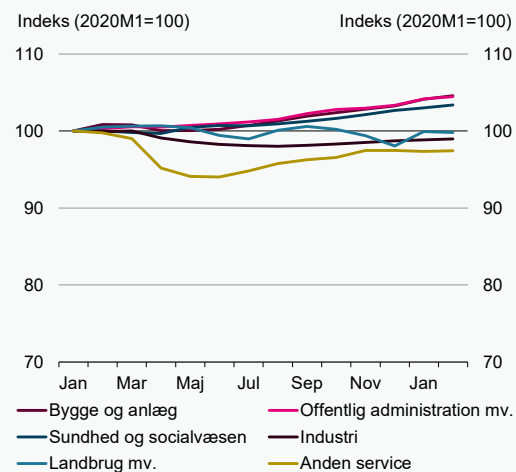
Covid-19 pandemien har ramt brancherne meget forskelligt, ikke mindst under den anden smittebølge. Næsten alle brancher havde faldende beskæftigelse under første smittebølge i foråret 2020, men under anden smittebølge var der en række brancher, hvor beskæftigelsen ikke faldt, *jf. figur 4.4*. Der er således i høj grad tale om en økonomi i to spor.

Under den første smittebølge fra februar til maj 2020 faldt beskæftigelsen relativt mest inden for *kultur og fritid, hoteller og restauranter* samt *rejsebureauer, rengøring og anden service*. Disse brancher havde også en forholdsvis stor fremgang efterfølgende.⁵ Under den anden smittebølge dykkede beskæftigelsen især inden for *hoteller og restauranter*, og i februar 2021 var beskæftigelsen i denne branche 33.000 personer lavere end i februar 2020, svarende til et fald på 27 pct., *jf. figur 4.5*. Under den første genåbning blev ca. to tredjedele af jobtabet i perioden marts til maj genvundet i løbet af fire måneder.

⁵ Visse underbrancher viste ikke på samme måde fremgang efter første smittebølge. Det gælder blandt andet *rejsebureauer og -arrangører* samt *andre ydelser i forbindelse hermed*, hvor fuldtidsbeskæftigelsen faldt i juni og var knap 900 personer lavere end i februar.

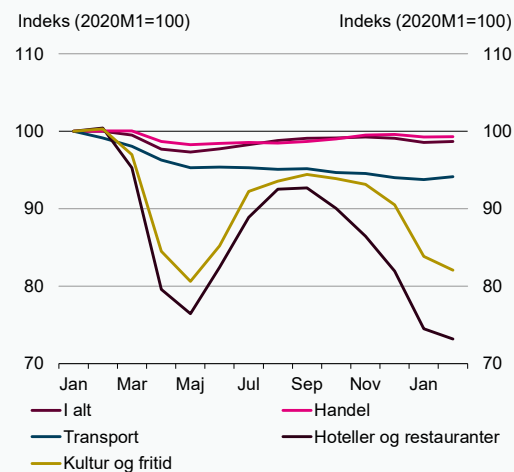
Figur 4.4

Brancher uden beskæftigelsestab under anden smittebølge, januar 2020 til februar 2021



Figur 4.5

Brancher med beskæftigelsestab under anden smittebølge, januar 2020 til februar 2021

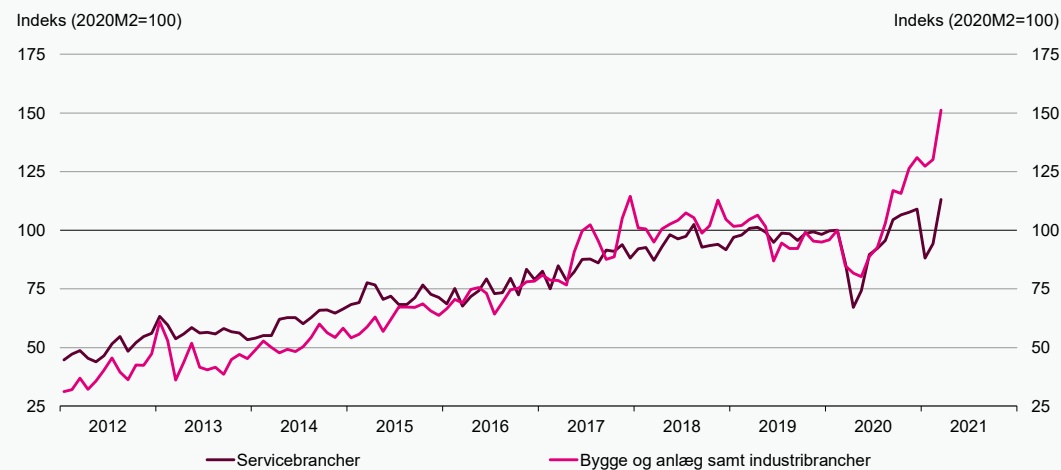


Anm.: Følgende mindre brancher er udeladt af figurerne: råstofvindning, energiforsyning samt vandforsyning og renovation. *Anden service* dækker branchen rejsebureauer, rengøring og anden operationel service.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Enkelte brancher havde fremgang gennem 2020. Det gælder fx *bygge- og anlægsbranchen*, hvor beskæftigelsen er steget med godt 6.000 personer fra februar 2020 til februar 2021, samt *offentlig administration mv.* og *sundhed og socialvæsen*, hvor især beskæftigelsen inden for sundhed og socialvæsen er steget (ca. 17.000).

Der er også andre tegn på, at arbejdsmarkedet er ramt mindre hårdt af anden nedlukning. Antallet af ledige stillinger er fx faldet mindre end i foråret 2020, hvor der sås et brat fald inden for alle erhverv i forbindelse med nedlukningen. I starten af 2021 er det fortrinsvis antallet af ledige stillinger inden for servicebranchen, der er aftaget, mens antallet af ledige stillinger inden for fx bygge og anlæg samt industrierhvervene stort set ikke er mærket af den seneste nedlukning, jf. figur 4.6. I marts 2021 var der omtrent 50 pct. flere ledige stillinger inden for bygge og anlæg samt industrierhvervene sammenlignet med februar 2020.

Figur 4.6**Ledige stillinger**

Anm.: I marts var der 36.000 ledige stillinger inden for *servicebrancher* og 8.000 ledige stillinger inden for *bygge og anlæg samt industribrancher*. *Servicebrancher* dækker over erhvervsgrupperne: Sundheds, omsorg og personlig pleje, Undervisning og vejledning, Pædagogisk, socialt og kirkeligt arbejde, Kontor, administration regnskab og finans, Salg, indkøb og markedsføring, Medie, kultur, turisme, idræt og underholdning, IT og teleteknik, Transport, post, lager- og maskinførerarbejde, Hotel, restauration, køkken, kantine, Rengøring, ejendomsservice og renovation, Design, formgivning og grafisk arbejde, Vagt sikkerhed og overvågning, Akademisk arbejde og Ledelse. *Bygge og anlæg samt industribrancher* dækker over erhvervsgrupperne: Bygge og anlæg, Industriel produktion, Landbrug, skovbrug, gartneri, fiskeri og dyrepleje, Tekstil og beklædning, Nærings- og nydelsesmiddelindustri samt Træ, møbel, glas og keramik.

Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Lønkompensationsordningen har holdt hånden under arbejdsmarkedet

Udviklingen på arbejdsmarkedet skal ses i sammenhæng med lønkompensationsordningen og de andre støtteordninger, som har holdt hånden under dansk økonomi.

Lønkompensationsordningen under første nedlukning løb fra midten af marts og frem til slutningen af august for størstedelen af virksomhederne. Antallet af hjemsendte medarbejdere var højest i april, hvor godt 260.000 personer var hjemsendt på et tidspunkt i løbet af måneden. Antallet af hjemsendte medarbejdere faldt hen mod ordningens generelle udløb i uge 35 (slutningen af august), og i oktober var der ca. 2.000 personer tilbage på ordningen.

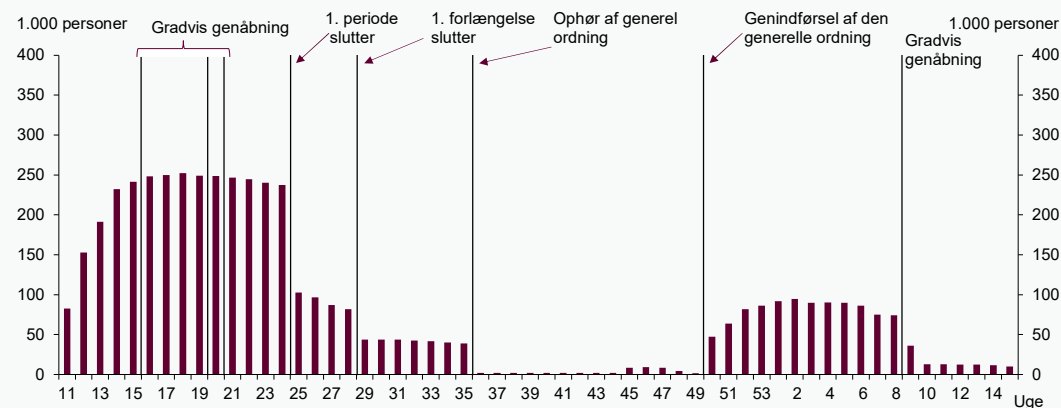
Brugen af lønkompensationsordningen aftog betydeligt allerede, inden ordningen ophørte. I forbindelse med forlængelserne af ordningen, hvor virksomhederne skulle genansøge om at forlænge hjemsendelser med lønkompensation, blev der langt fra genansøgt for alle hjemsendte medarbejdere. Det gælder især i perioden, hvor den første forlængelse trådte i kraft omkring juni, og igen omkring anden forlængelse i juli/august. De markante fald i brugen af ordningen omkring genansøgningstidspunkter kan indikere, at den faktiske dato for tilbagevenden til arbejdet har ligget før den i ansøgningen angivne afslutning på hjemsendelsen. I givet fald tyder det på, at virksomhederne har kaldt ansatte tilbage i beskæftigelse i takt med genåbningen af økonomien, og ikke har ventet til lønkompensationsordningens udløb, *jf. figur 4.7*.

Da ordningen blev genindført for alle brancher i december i forlængelse af den nye nedlukning af dele af økonomien, steg antallet af hjemsendte medarbejdere på ordningen mere gradvist, og brugen var betydelig

lavere end i foråret 2020. Lønkompressionsordningen er fortsat åben for ansøgninger med tilbagevirkende kraft, hvorfor tallene vil ændre sig løbende, i takt med at nye ansøgninger indsendes og behandles, samt at der foretages efterregistreringer af den faktiske brug.

Figur 4.7

Antal personer hjemsendt med godkendt ansøgning om lønkompression



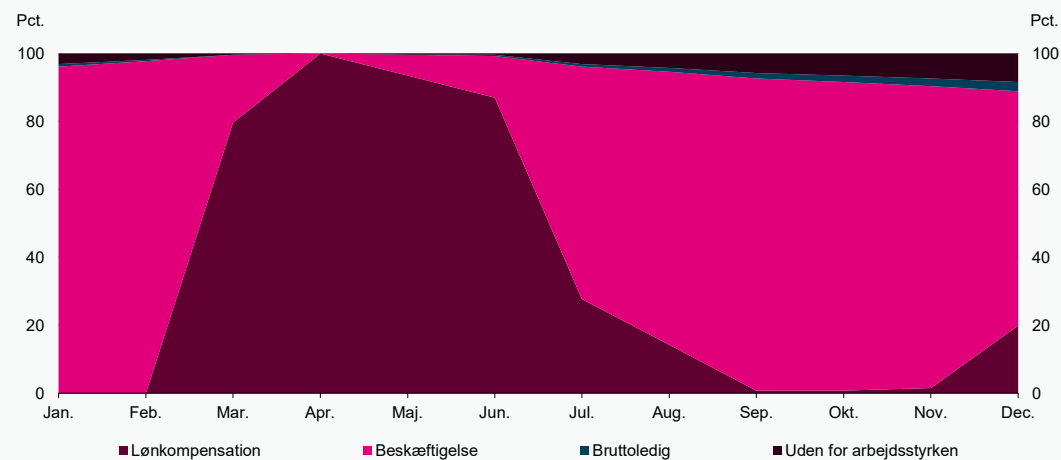
Anm.: Opgørelse pr. 19. april 2021. Fra uge 36 til uge 44 var der i gennemsnit 2.000 hjemsendte med lønkompression. Tallene for uge 45 og frem kan i højere grad undervurdere virksomhedernes ønske til anvendelse af ordningen, da der fortsat sagsbehandles ansøgninger, og dele af lønkompressionsordningen er åben for ansøgninger.
Kilde: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og egne beregninger.

Beskæftigelsestilknytningen for personer, der tidligere har været på lønkompression, blev i vid udstrækning bevaret, da ordningen blev udfaset i efteråret 2020. Således var godt 90 pct. af de lønmodtagere, der var hjemsendt i april, fortsat i beskæftigelse i oktober, to måneder efter ordningen udløb. I samme måned var godt 4.800 personer bruttoledige, mens 17.300 personer havde forladt arbejdsstyrken. Samlet set var godt 8 pct. således uden beskæftigelse i oktober, hvoraf knap 7 pct.-point havde forladt arbejdsstyrken, *jf. figur 4.8.*

I en normal konjunktursituation er der også løbende nogle, der forlader arbejdsmarkedet. Til sammenligning har der de senere år også været omtrent 8 pct. af de personer, der var beskæftiget i april, som ikke længere var beskæftiget i oktober samme år.

I forbindelse med anden nedlukning i december 2020 blev lønkompressionsordningen genindført for alle brancher. Ordningen blev i nogen grad anvendt til hjemsendelse af de samme medarbejdere, som også var hjemsendt i foråret 2020. Således var ca. 60 pct. af dem, hvis hjemsendelse startede i december, også hjemsendt i løbet af foråret, mens ca. 1/4 af de hjemsendte i december var beskæftigede (og ikke hjemsendt) gennem foråret.

Hvis den samme udvikling med hensyn til ledighed og udtræden af arbejdsstyrken antages at gøre sig gældende for de ca. 100.000 personer, der var hjemsendt i begyndelsen af 2021, svarer det til, at ca. 2.800 af dem vil være overgået til ledighed fire måneder efter ordningens udløb. Den konkrete udvikling vil blandt andet afhænge af, om de samlede jobmuligheder som ventet bliver bedre end i sensommeren 2020.

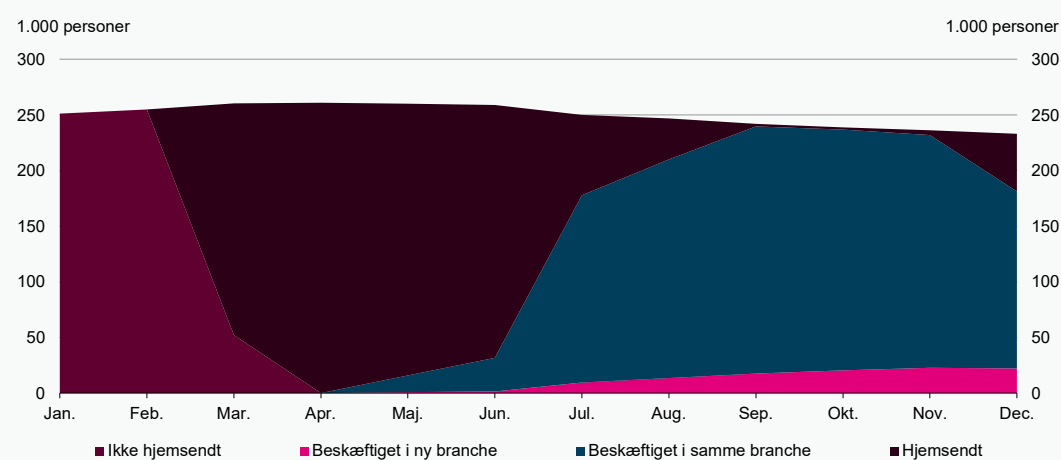
Figur 4.8**Status for personer, der var hjemsendt med lønkomensation i april 2020**

Anm.: Figuren viser status for de personer, der var hjemsendt med lønkomensation i april, både før og efter hjemsendelsen fandt sted. Kategorien uden for arbejdsstyrken kan både dække over hjemsendte, der er blevet selvstændige, studerende, udlændinge og andre, der har mistet jobbet, men ikke indgår i bruttoledigheden samt afgang fra arbejdsstyrken af andre årsager. For beskrivelse af fremgangsmåde, se bilag 4.1.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Da lønkompositionsordningen udløb, forblev hovedparten af de tidligere hjemsendte beskæftigede inden for samme overordnede branche, som de var beskæftiget i, da de blev hjemsendt, *jf. figur 4.9*. Sammenholdt med, at 90 pct. af de hjemsendte fortsat var beskæftigede i oktober, peger det på, at lønkompositionsordningen i vid udstrækning virkede efter hensigten og understøttede en hurtig genopretning af produktionen i de hårdt ramte brancher, som ved genåbning hurtigt fik brug for arbejdskraft igen. Det har især været gavnligt for virksomheder, som i fraværet af lønkompositionsordningen stod overfor at måtte afskedige medarbejdere med branchespecifik viden, og hvor rekruttering kan være vanskelig og forbundet med omkostninger.

I december var der fortsat kun en lille andel af de hjemsendte fra april, der var overgået til ledighed, hvilket understøtter billedet af, at de hjemsendte fortsatte i beskæftigelse og ikke blot havde opsigelsesfrister, som holdt dem ude af ledigheden.

Figur 4.9**Branchetilknnytning for personer, der fortsatte i beskæftigelse efter hjemsendelse i april 2020**

Anm.: I figur 4.9 sammenholdes personers hovedbranche efter afslutningen på hjemsendelsen med den branche, de var beskæftigede i under deres første hjemsendelsesforløb i april. Figuren omfatter kun personer, som er beskæftigede, herunder hjemsendt, hver måned. Det stigende antal personer op til april måned skyldes tilgang til beskæftigelsen i april, mens det faldende antal personer efter april skyldes, at nogle overgår til ledighed eller forlader arbejdsstyrken.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udviklingen på arbejdsmarkedet uden lønkompensationsordningen kendes ikke. Der er givetvis nogle særligt værdifulde jobmatch, som ville være blevet bevaret, selv hvis virksomhederne skulle bære hele omkostningen til løn i en periode. Det vurderes dog, at lønkompensationsordningen har bidraget til at bevare værdifulde jobmatch og fastholde medarbejdere i beskæftigelse, som ellers var i risiko for at blive ledige.⁶ Det har bidraget til at mindske tab af købekraft i husholdningerne under pandemien, tab af virksomhedsspecifik viden og øget forsigtighedsopsparring. Omvendt kan fastholdelsen af job i brancher og virksomheder, som på længere sigt vil være påvirket negativt af følgerne af pandemien betyde, at en nødvendig tilpasning af produktion og arbejdskraft blot er blevet udskudt.

Ud over lønkompensationsordningen har det også været muligt for virksomheder at anvende arbejdsfordeling med henblik på at fastholde medarbejdere under det midlertidige tilbageslag. Arbejdsfordelingsordningen er billigere for virksomhederne end lønkompensationsordningen, fordi virksomhederne kun betaler løn for de perioder, lønmodtagerne er på arbejde. Lønmodtageren modtager supplerende dagpenge i de perioder, de ikke arbejder. Samtidig har lønmodtagere større incitament til at søge et andet job, selvom der ikke er krav om aktiv jobsøgning for medarbejdere på arbejdsfordelingsordningen.

I august 2020 indgik regeringen og arbejdsmarkedets parter en trepartsaftale, som midlertidigt udvidede den eksisterende ordning om arbejdsfordeling på det private arbejdsmarked, og aftalen blev i november gjort mere fleksibel og forlænget, så den også kan anvendes af virksomhederne på det private arbejdsmarked i hele 2021. Den eksisterende ordning og den nye midlertidige ordning er nærmere beskrevet i bilag 4.2.

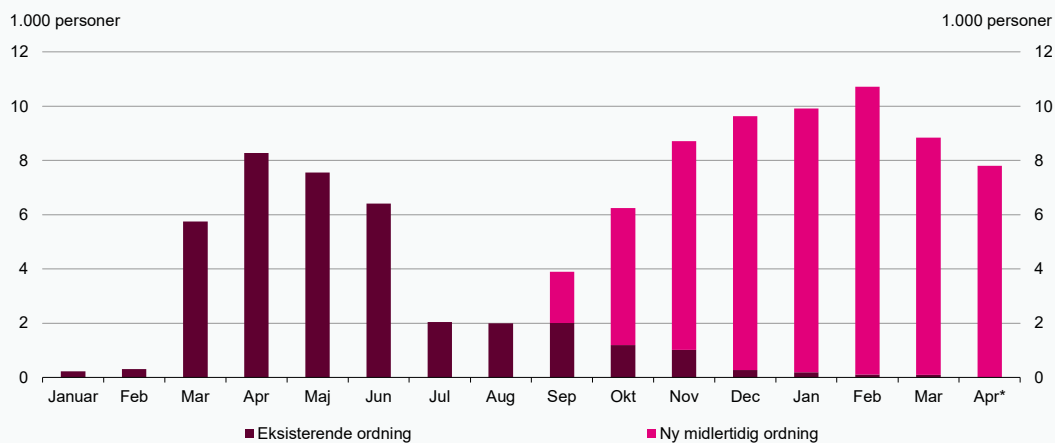
Selvom arbejdsfordelingsordningen midlertidigt er blevet gjort mere fleksibel, bliver den fortsat kun anvendt i begrænset omfang sammenlignet med lønkompensationsordningen. Det kan dog også i et vist omfang netop være på grund af lønkompensationsordningen. Der var i gennemsnit 7.800 personer på den nye

⁶ Bennedsen, Morten Bennedsen, Christian Pærregaard Holm, Birthe Larsen, Ian Schmutte og Daniela Scur (2020). "Hjælpepakkerne har reddet 81.000 jobs!", Samfundøkonomen 2020, vol. 4.

midlertidige arbejdsfordelingsordning i første halvdel af april, mens der var ca. 8.750 personer gennemsnitligt i marts 2021, *jf. figur 4.10*.

Figur 4.10

Personer omfattet af arbejdsfordelinger i 2020 og 2021



Anm.: Figuren viser bestanden af arbejdsfordelinger fordelt på den eksisterende ordning (op til samt udover 13 uger) og den nye midlertidige ordning. Antallet af personer på den midlertidige ordning er gennemsnittet af antallet af personer tilmeldt ordningen i ugerne 38-40, 41-44, 45-48, 49-53, 1-4, 5-8, 9-12 samt 13-15 (første halvdel af april). Der er ikke tal for den eksisterende ordning i april.
 Kilde: Jobindsats.dk, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og egne beregninger.

Ud over lønkompensationsordningen og arbejdsfordelingsordningen er der også gennemført andre tiltag på arbejdsmarkedet under Covid-19 pandemien, herunder suspendering af anciennitetstællingen i dagpenge-systemet, *jf. boks 4.1*.

Boks 4.1

Afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse i foråret 2020

Dagpengereetten består af en ordinær dagpengeperiode på to år med mulighed for fleksibel forlængelse i op til et år på baggrund af beskæftigelse under den ordinære dagpengeperiode. Dagpengeperioden kan derfor vare op til tre år, svarende til 156 uger. Som en del af hjælpepakkerne i foråret 2020 blev der indført en død periode i dagpengesystemet, der indebar en suspendering af anciennitetstællingen i dagpengesystemet fra 1. marts 2020 til 31. august 2020. Suspendingen indebar eksempelvis, at personer, der stod til at opbruge dagpenge efter to år (104 uger), fik forlænget dagpengeperioden med de seks måneder med død periode.

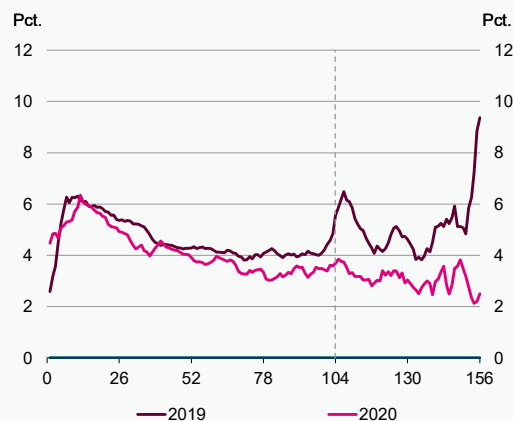
I forbindelse med nedlukningen i marts 2020 faldt afgangsraten til beskæftigelse markant for alle niveauer af dagpengeancienniteter sammenlignet med marts 2019, jf. figur a.¹⁾ I perioden april til august 2020 var der indført en række lempelser af COVID-19 restriktioner, hvilket bidrog til, at arbejdsmarkedet hurtigt ventte tilbage til tæt på normale tilstande. Dette ses blandt ved, at afgangsraten fra dagpenge til beskæftigelse stort set var den samme i perioden april til august i 2020 som i tilsvarende periode i 2019 for dagpengemodtagere, der havde været ledige i mindre end 52 uger, jf. figur b.²⁾

For dagpengemodtagere, der havde været ledige i over 52 uger, er afgangsraterne markant lavere i perioden april til august 2020 end i samme periode i 2019. Samtidig ses der ikke de samme stigninger i afgangsraterne omkring dagpengeancienniteter på 104 og 156 uger, hvor de ledige i april til august 2020 ville have opbrugt deres dagpenget, såfremt der ikke var indført død periode i tilsvarende periode. En tolkning er, at suspendingen af dagpengeforbrug i april til august 2020 kan have mindsket jobsøgningen for nogle dagpengemodtagere. At virkningen potentielt kan henføres til den døde periode i dagpengesystemet og ikke forskelle i konjunkturforskel mellem 2019 og 2020 understøttes af, at afgangsrater stort set er identiske i de første 52 uger af dagpengeperioden. Den lavere afgangsrater kan også skyldes, at krisen har haft en negativ effekt på langtidslediges muligheder for at finde beskæftigelse.

Figur a
Afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse, marts 2019 og marts 2020



Figur b
Afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse, april-august 2019 og april-august 2020



Anm.: Dagpengeancienniteten er opgjort som forbruget af dagpengereetten og ikke som det samlede antal uger med ledighed. Afgangsraterne er udglattet ved et fire ugers glidende gennemsnit. Den stiplede linje angiver tidspunktet for udløb af den ordinære dagpengeperiode på to år svarende til 104 uger. Personer med beskæftigelse under den ordinære dagpengeperiode har mulighed for at forlænge dagpengeperioden i op til et år, hvorved dagpengeperioden kan udgøre op til tre år svarende til 156 uger.

- 1) Antallet af dagpengeledige er kraftigt faldende over ledighedsanciennitet, hvilket også betyder, at antallet af afgang er væsentligt højere i starten af dagpengeperioden. Eksempelvis var cirka 14.300 afgang i marts 2020 for personer med under et års anciennitet, mens antallet af afgang mellem et til to års anciennitet udgjorde cirka 1.700. Endeligt udgjorde antallet af afgang i den forlængede dagpengeperiode 230.
- 2) Afgangsraterne er beregnet som et gennemsnit over perioden, hvorved antallet af afgang er betydeligt højere end i marts 2020.

Kilde: Beregninger på baggrund af registerdata.

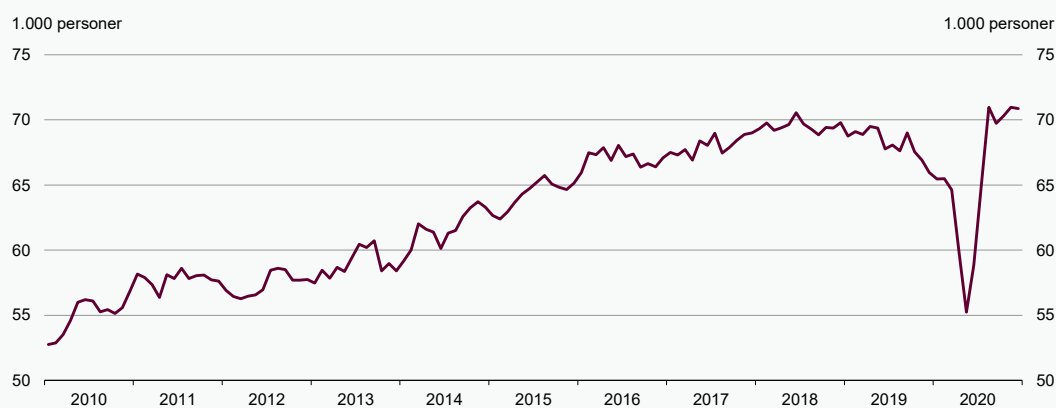
Dynamisk arbejdsmarked både før og efter nedlukning

Den relativt hurtige genopretning i beskæftigelsen og ledigheden skal også ses i sammenhæng med en stor grad af mobilitet på det danske arbejdsmarked, som bidrager til, at der hele tiden er et stort omfang af jobåbninger, jf. Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedførende udfasninger af hjælpepakker 2020.

I 2019 startede knap 70.000 personer hver måned i et nyt job. Nedlukningerne i starten af 2020 medførte et kortvarigt fald i jobomsætningen, men i løbet af sommeren og efteråret var der igen mange, der skiftede job, jf. figur 4.11. Mod slutningen af året og starten af 2021 var der over 70.000 personer, der startede i nyt job hver måned.

Figur 4.11

Jobomsætning (antal der starter i nyt job pr. måned)



Anm.: Egen sæsonkorrektion. 3-måneders bagudrettet glidende gennemsnit.
Kilde: Jobindsats og egne beregninger.

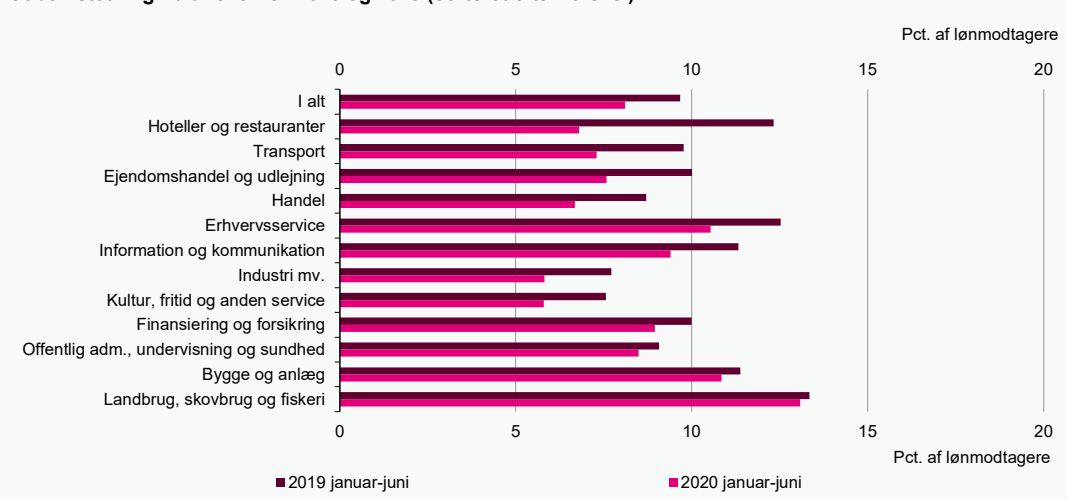
Dykket i jobomsætningen i første halvdel af 2020 skete på tværs af brancher, men med forskellig kraft. Der var betydeligt færre, der startede nyt job inden for *hoteller og restauranter*, *transport*, *handel* og *erhvervs-service* i første halvår 2020, sammenlignet med første halvår af 2019. Det er de samme brancher, hvor beskæftigelsen faldt mest i perioden.

Inden for de brancher, hvor beskæftigelsen blev mindre påvirket eller endda steg, var jobomsætningen til gengæld tæt på niveauet fra 2019. Det gælder fx *bygge og anlæg*, *offentlig administration*, *undervisning og sundhed* samt *landbrug*, *skovbrug* og *fiskeri*. Udviklingen i jobomsætningen på tværs af brancher peger på, at beskæftigelsesfaldet gennem første halvår 2020 ikke kun var et resultat af flere afskedigelser, men også af færre ansættelser i en periode.

En høj jobomsætning kan skyldes flere forhold, der både knytter sig til typen af job i branchen og arbejdskraftens karakteristika. Eksempelvis skifter unge oftere job, og det kan også være lettere at besætte en ledig stilling, hvis kravene til specialiseret viden er mindre. Flere af de brancher, hvor beskæftigelsen er faldet meget, er også blandt dem, hvor jobomsætningen normalt er højest og med relativt mange ufaglærte. Det gælder fx *hoteller og restauranter* samt *erhvervs-service*. Det indikerer, at når smitteudvikling og restriktioner tillader det, kan jobomsætningen relativt let vende tilbage til et normalt niveau, og beskæftigelsen stige hurtigt igen, jf. figur 4.12.

Figur 4.12

Jobomsætning i brancherne i 2020 og 2019 (sorteret efter forskel)



Anm.: Figuren viser jobomsætningen i brancherne de første fem måneder af hvert år i forhold til lønmodtagerbeskæftigelsen i december året før. Jobomsætningen angiver antal personer med nyt ansættelsesforhold. Nye ansættelser opgøres på månedsbasis og er defineret sådan, at der er tale om en ny ansættelse, når: personen ikke fik løn fra virksomheden den forudgående måned, men modtager løn fra virksomheden i den givne måned og den efterfølgende måned, personen har mindst 40 arbejdstimer i virksomheden i den givne måned og den efterfølgende måned. Figuren omfatter både beskæftigede, der skifter job, og ledige eller andre, der bliver beskæftigede i måneden.

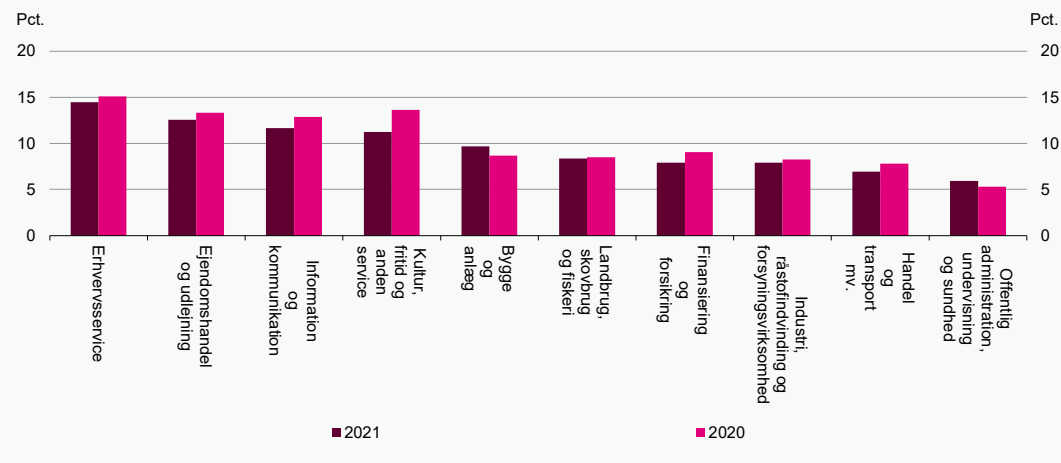
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er også generelt en relativ stor mobilitet mellem brancher. Det gælder også under pandemien og også inden for erhverv, der har haft tilbagegang. Inden for fx erhvervsservice var godt 14 pct. af de beskæftigede i januar 2021 ansat i en anden branche umiddelbart før pandemien, og inden for kultur- og fritidsbranchen var det ca. 11 pct., jf. figur 4.13. For bygge- og anlægsbranchen, som havde fremgang i 2020, var knap 10 pct. af de beskæftigede i januar 2021 ansat i en anden branche i januar 2020.

Det gælder imidlertid på tværs af brancher, med undtagelse af bygge og anlæg og offentlig administration mv., at mobiliteten opgjort på denne måde var en smule lavere igennem 2020 sammenlignet med 2019. Det skal ses i lyset af, at beskæftigelsen er faldet i 2020, hvilket alt andet lige reducerer antallet af jobs, der er at rotere mellem. Samtidig har muligheden for hjemsendelse med lønkomensation betydet, at arbejdsgiverne kun har afholdt en mindre del af omkostningerne ved at holde på medarbejdere gennem krisen. Det har, som tidligere nævnt, understøttet beskæftigelsen, men har samtidig også fastholdt beskæftigede i brancher, hvor der ikke har været behov for arbejdskraften. Det betyder, at hjemsendte var mindre tilbøjelige til at finde beskæftigelse i en anden branche, end de ville have været, hvis lønkompositionsordningen ikke var i kraft, hvilket dæmper mobiliteten.

Figur 4.13

Andel af beskæftigede i året i januar, der var beskæftiget i en anden hovedbranche i januar året før

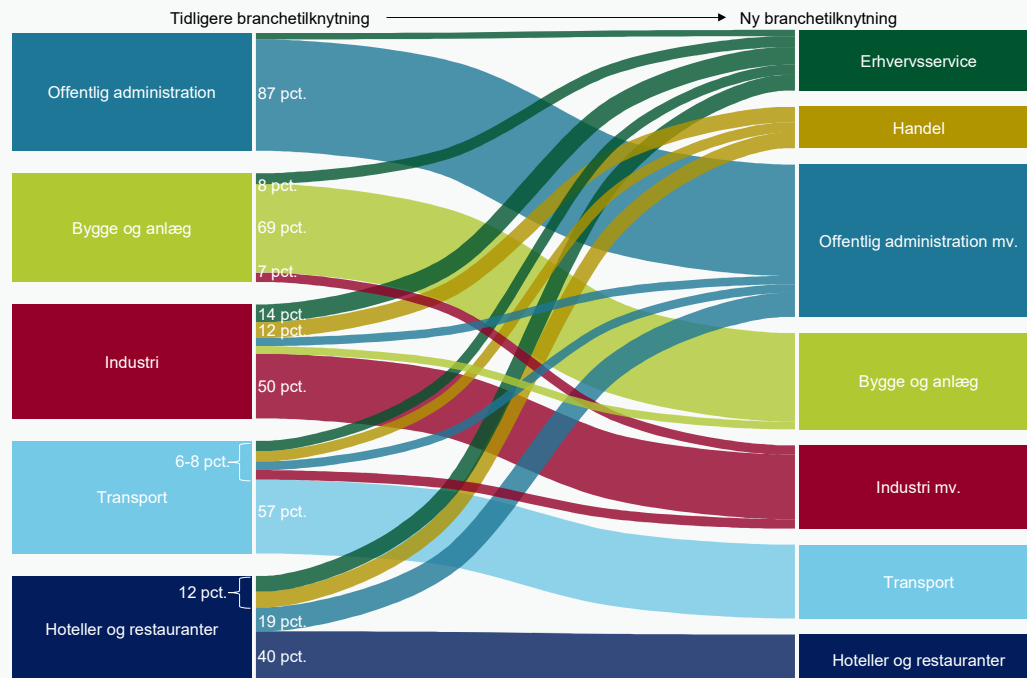


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den generelt store dynamik på det danske arbejdsmarked har også været til stede under Covid-19 pandemien. Det fremgår, hvis man ser på de personer, der startede i nyt job på et tidspunkt i løbet af de første fem måneder af 2020. Der var fx en forholdsvis stor andel af personer med tidligere tilknytning til *hoteller og restauranter*, som skiftede til andre brancher i forbindelse med et nyt job, herunder til *offentlig administration mv.*, *erhvervsservice* eller *handel*, jf. figur 4.14. Det samme gjorde sig gældende for beskæftigede i *hoteller og restauration* i 2019, men i 1. halvår 2020 var der forholdsvis flere, der skiftede til job i andre brancher.

Figur 4.14

Brancheskift for personer, der startede nyt job i de første fem måneder af 2020

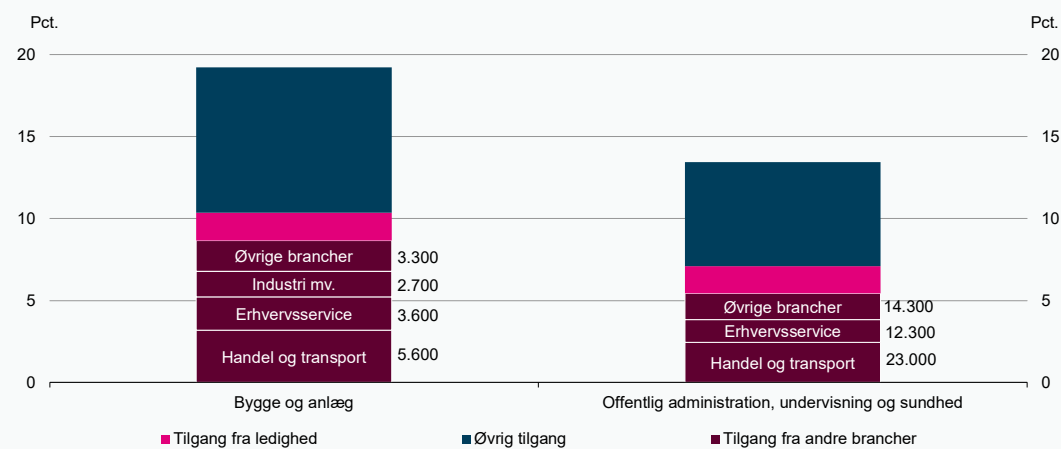


Anm.: Nye ansættelser opgøres på månedsbasis og er defineret sådan, at der er tale om en ny ansættelse, når: personen ikke fik løn fra virksomheden den forudgående måned, men modtager løn fra virksomheden i den givne måned og den efterfølgende måned, personen har mindst 40 arbejdstimer virksomheden i den givne måned og den efterfølgende måned. Figuren omfatter både beskæftigede, der skifter job, og ledige eller andre, der bliver beskæftigede i måneden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Inden for *offentlig administration mv.* steg beskæftigelsen med 13.800 lønmodtagere fra januar 2020 til januar 2021, og den steg med 6.900 lønmodtagere inden for *bygge og anlæg*. Den nye arbejdskraft kom både fra andre brancher, fra ledighed og fra nytilkomne på arbejdsmarkedet, herunder dimittender og udenlandsk arbejdskraft, jf. figur 4.15.

Beskæftigelsesfremgangen i de to brancher var dermed med til at absorbere noget af den arbejdskraft, der er blevet afskediget i brancher med tilbagegang i beskæftigelsen. Godt 9.000 af de nyansatte inden for *bygge- og anlæg* og 34.000 af de nyansatte inden for *offentlig administration mv.* kom fra *handel og transport mv.* eller *erhvervs-service*. Set i forhold til den samlede beskæftigelse i brancherne er det relativt flere, end i perioden 2020 til 2016. Det indikerer, at fremgangen i *bygge og anlæg* og *offentlig administration mv.* har muliggjort et brancheskifte for personer, der tidligere var beskæftiget i de hårdt ramte brancher.

Figur 4.15**Nye lønmodtagere i brancherne i januar 2021 i forhold til januar 2020**

Anm.: Opgjort i pct. af lønmodtagerne i januar 2021. Øvrig tilgang dækker blandt andet over udenlandsk arbejdskraft og dimittender mv.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Branchemobiliteten hænger blandt andet sammen med graden af specialisering og arbejdskraftens sammensætning i de enkelte brancher. Inden for fx hoteller og restauranter er der en forholdsvis stor andel af unge og ufaglærte. Generelt starter unge oftere i nyt job end ældre. I 2019 udgjorde unge under 25 år 40 pct. af medarbejderne inden for hoteller og restauranter, mod ca. 10 pct. generelt på tværs af alle brancher, og knap 60 pct. af medarbejderne var ufaglærte, mod ca. 25 pct. generelt. Modsat er medarbejderne inden for eksempelvis offentlig administration og i industrien typisk mere erfarne og med en højere uddannelsesmæssig baggrund.

Bilag 4.1 - om opgørelse af arbejdsmarkedsstatus for personer på lønkomensation

Opgørelsen af arbejdsmarkedsstatus for personer, der har været på lønkomensation, er baseret på mikrodata fra flere registre. Med udgangspunkt i data for personer på lønkompositionsordningen kobles oplysninger om lønmodtagerbeskæftigelse og bruttoledighed. Personer, som ikke optræder i nogle af disse registre efter udløbet af en hjemsendelse med lønkomensation, karakteriseres som *uden for arbejdsstyrken*.

Personer på lønkomensation tildeles en af følgende tilstande hver måned:

1. På lønkomensation
2. Beskæftiget som lønmodtager
3. Bruttoledig
4. Uden for arbejdsstyrken

Tilstandene rangeres i den nævnte rækkefølge. Det vil sige, at en person, der er beskæftiget i halvdelen af måneden, men ledig i den anden halvdel, kategoriseres som beskæftiget i måneden. Tilsvarende vil en person, der vender tilbage til beskæftigelse midt i en måned, men i samme måned forlader arbejdsstyrken kategoriseres som beskæftiget i måneden og først i den efterfølgende måned tælle som uden for arbejdsstyrken, i fald vedkommende ikke findes i de andre kategorier.

Kategorien *uden for arbejdsstyrken* kan både dække over hjemsendte, der er blevet selvstændige, studerende, udlændinge og andre, der har mistet jobbet, men ikke indgår i bruttoledigheden, samt afgang fra arbejdsstyrken af andre årsager.

I det seneste tilgængelige mikrodata for lønkompositionsordningen (til og med uge 15 2021) var der 327.800 unikke personer i 2020, som kan kobles til de øvrige registre. Derudover godt 1.100 personer, som ikke kan kobles til andre registre, og som der ses bort fra. Til sammenligning oplyser ERST at der er godkendt knap 329.000 unikke personer til lønkomensation frem til uge 16 2021.

Bilag 4.2 – Arbejdsfordelingsordningen

Ved midlertidige tilbageslag i efterspørgslen kan det være en fordel for den enkelte virksomhed at kunne holde på medarbejdere, da der er omkostninger forbundet med at tilpasse medarbejderstaben kortvarigt. For lønmodtageren har det en værdi at fastholde tryghed om jobbet, selvom der i en kortere periode ikke er brug for alle ansatte. Samfundsøkonomisk kan det også være hensigtsmæssigt at mindske usikkerhed og destruktion af jobmatch mellem virksomheder og lønmodtagere. Dette skal balanceres over for et hensyn til, at arbejdskraften ikke fastlåses uproduktivt i virksomhederne, og at lønmodtagerne har et incitament til at søge andet arbejde, hvor der er mere efterspørgsel, og deres arbejdskraft kan anvendes til værdiskabelse.

Under pandemien bidrager såvel lønkompensationsordningen som arbejdsfordelingsordningen til at fastholde arbejdskraften i virksomhederne. Arbejdsfordelingsordningen er billigere for virksomhederne (omkostningsfri bortset fra G-dage) end lønkompensationsordningen, fordi arbejdstagerne bærer en større del af omkostningerne. Samtidig har lønmodtagere bedre incitament til at finde et andet job, ligesom de ikke er komplet hjemsendte og dermed fortsat bidrager produktivt i en del af tiden.

Ekspertudvalgets rapport om udfasning af hjælpepakker I af 27. maj 2020 indeholdt en anbefaling om at afvikle lønkompensationsordningen og samtidig indlede trepartsdrøftelser om en justering af arbejdsfordelingsordningen. Dette med henblik på at justere ordningen, så den fremadrettet bedre understøtter omstillingsevnen i dansk økonomi og samtidig tilgodeser hensyn til virksomheder og lønmodtagere.

I august 2020 indgik regeringen og arbejdsmarkedets parter en trepartsaftale, som udvidede den eksisterende ordning om arbejdsfordeling på det private arbejdsmarked, og aftalen blev senere gjort mere fleksibel og forlænget, så den også kan anvendes af virksomhederne på det private arbejdsmarked i hele 2021.

Eksisterende arbejdsfordelingsordning

Der kan etableres arbejdsfordeling i visse virksomheder med hjemmel i en overenskomst eller ved at indgå aftale herom. Ordningen gør det muligt at nedsætte den overenskomstmæssige arbejdstid i en periode, uden at de berørte medarbejdere afskediges, fx i perioder med manglende ordretilgang. Ved arbejdsfordeling kan medarbejderne modtage supplerende dagpenge i den periode, de er hjemsendt. Det er derfor primært en mulighed for forsikrede arbejdstagere.

Virksomheden kan beslutte arbejdsfordeling, hvis der er adgang hertil i en overenskomst, hvilket primært er tilfældet på industriens og byggeriets område. Arbejdsfordelinger etableret gennem kollektiv aftale skal tiltrædes kollektivt af alle omfattede medarbejdere i virksomheden, en afdeling eller en bestemt enhed.

Arbejdstiden skal enten være nedsat med a) hele dage og mindst 2 dage pr. uge, b) 1 uges arbejde på fuld tid fulgt af 1 uges ledighed, c) 2 ugers arbejde på fuld tid fulgt af 1 uges ledighed, d) 2 ugers arbejde på fuld tid fulgt af 2 ugers ledighed.

Der er efter reglerne om supplerende dagpenge ingen begrænsninger for, hvor længe man kan være på arbejdsfordeling og modtage supplerende dagpenge. Medarbejderne bruger dog af den almindelige dagpengeregulering.

Arbejdsgiveren betaler dagpengegodtgørelse for 1. og 2. ledighedsdag (G-dage). Der er ingen løbende medfinansiering fra virksomheden, idet der kun betales for arbejdskraften i arbejdsperioden. Den begrænsede

løbende omkostning for virksomhederne giver incitament til at holde på en stor del af arbejdskraften, hvilket kan føre til fastlåsning af arbejdskraft og hæmme mobiliteten på arbejdsmarkedet. Medarbejderne har dog fortsat incitament til at søge nyt job.

Ny midlertidig ordning

Regeringen og arbejdsmarkedets parter indgik i slutningen af august 2020 en aftale, som udvider den eksisterende ordning om arbejdsfordeling på det private arbejdsmarked fra d. 14. september til d. 31. december 2020. Aftalen er i november 2020 blevet gjort mere fleksibel og forlænget, så den også kan anvendes af virksomhederne på det private arbejdsmarked i hele 2021.

Den nye aftale om arbejdsfordeling er en midlertidig udvidelse af den eksisterende ordning og indebærer større grad af fleksibilitet. Virksomhederne har fx bedre mulighed for at tilmelde sig ordningen uanset overenskomstsmæssige forhold.

Ordnningen giver samtidig virksomhederne en større fleksibilitet i forhold til at justere den enkelte medarbejders arbejdstid. Med den seneste forlængelse af ordningen er det muligt for virksomheden at nedsætte arbejdstiden med op til 80 pct. (i forhold til de tidligere 50 pct.). En virksomhed kan være tilmeldt ordningen i op til 13 uger med mulighed for forlængelse.

Hvis en medarbejder sættes ned i tid, kan medarbejderen søge om supplerende dagpenge i de dage eller uger, hvor vedkommende ikke arbejder. Arbejdstagere uden a-kassemedlemskab får med den midlertidige ordning ekstraordinært mulighed for at melde sig ind i en a-kasse mod højere kontingentbetaling. Loftet for dagpengesatsen udvides samtidig til 23.000 kr. pr. måned, hvilket er ca. 20 pct. højere end den normale maksimale dagpengesats.

5. Scenarier for dansk økonomi

Selvom udrulningen af vacciner er i gang, og der er opnået større kendskab til Covid-19-pandemien og til de smitteforebyggende tiltag og adfærd, som kan bidrage til at holde smitten nede, er der fortsat betydelig usikkerhed om udviklingen de kommende år. Det gælder både udviklingen i smittebilledet, herunder som følge af nye varianter, og de økonomiske konsekvenser heraf. I dette kapitel opstilles en række scenarier for smitteudviklingen med tilhørende antagelser om, hvilke overordnede sundhedsmæssige anbefalinger og restriktioner, der kunne tænkes at gælde i disse situationer og deraf afledte økonomiske konsekvenser. De smitemæssige og økonomiske scenarier spænder fra en relativt hurtig normalisering af de økonomiske forhold med kun begrænsede smitteforebyggende forholdsregler over en situation med fortsat smitterisiko som følge af muteret virus til en situation med tilbagevendende pandemisituationer.

Mens en udstrakt normalisering antages at være mest sandsynlig, bør overvejelser om hjælpeordninger forholde sig til de forskellige mulige scenarier for pandemiens udvikling og et beredskab af økonomiske hjælpepakker, som kan aktiveres, hvis det måtte blive nødvendigt.

Forventet genåbningsplan

Der blev den 22. marts 2021 indgået en rammeaftale for en samlet genåbning af Danmark. Aftalen er en faseplan for en gradvis og fleksibel genåbning og indebærer, at samfundet kan genåbnes, når de ældste og sårbare borgere samt borgere over 50 år, der ønsker det, er vaccineret med første stik. Sidste fase i planen træder ifølge aftalen i kraft den 21. maj, hvorefter de nedlukkede dele af økonomien i det store og hele vil være genåbnet. Der vil ifølge aftalen forventeligt stadig i nogen tid gælde restriktioner i forhold til arrangementer med risiko for superspredning, herunder større arrangementer og nattelev samt rejserestriktioner. Der vil i alle faser i genåbningsplanen fortsat gælde forskellige smitteforebyggende tiltag.

Ifølge rammeaftalen skal udfasningen af restriktioner ske på baggrund af udviklingen i Covid-19-pandemien, som følges løbende, og med intervaller mellem genåbningsfaserne. Som følge af en smitteudvikling, der var mindre end i fremskrivningerne, blev der den 15. april 2021 aftalt, at der kan lukkes mere op end i den oprindelige plan. Det gælder i forhold til forsamlingsloftet, børn, unge og uddannelse, restauranter og caféer samt sport og kultur. Forsamlingsloftet hæves i trin og er efter planen helt ophævet fra 1. august. Med fjernelsen af AstraZeneca fra vaccinationskalenderen er datoen for første stik af alle danskere over 50 år udskudt med ca. to uger til slutningen af maj, mens færdigvaccination af denne gruppe ventes at blive i slutningen af juni. Alle over 16 år, der ønsker det, forventes aktuelt at være vaccineret i første uge i august. Sundhedsstyrelsen forventes snarligt at melde ud om brugen af Johnson & Johnson-vaccinen i Danmark.

I forhold til rejser er der den 13. april indgået en politisk aftale om en gradvis genåbning for rejseaktiviteter ind og ud af Danmark. Lempelser gennemføres under hensyntagen til smittesituationen i fire faser. Verden blev fra fase 1 (den 21. april 2021) opdelt i gule, orange og røde lande og regioner på baggrund af smittesituationen og bekymrende virusvarianter. Rejsevejledningerne og rejserestriktionerne afhænger af landets/regionens kategorisering, hvorefter rejserestriktionerne lempes eller skærpes, i takt med at smitteniveauet i det enkelte land eller region forbedres eller forværres. For gul gælder der ikke krav om isolation efter indrejse. Fra fase 2 (den 1. maj 2021) kan færdigvaccinerede (fra EU- og Schengenlande) indrejse uden at være omfattet af indrejserestriktionerne og uden krav om test og isolation efter indrejse. Smittegrænserne for landekategoriseringen hæves i fase 3 (den 14. maj 2021). Fra fase 4 (når det europæiske coronapas træder i kraft, forventet 26. juni), er der lagt op til en coronapas-tilgang til rejser. Regimet i forhold til tredjelande følger EU-tilgang, der genforhandles i maj.

Scenarier for smitterisici og restriktioner

Den aktuelle smittesituation og genåbningsplanen giver mulighed for en forholdsvis hurtig normalisering af den økonomiske aktivitet. Der kan imidlertid opstilles forskellige scenarier for den fremtidige sundhedsmæssige udvikling, og hvilke restriktioner der fortsat vil kunne være gældende. Adfærd, restriktioner og eventuelt forsinkede virkninger heraf samt udviklingen i Danmarks samhandelspartnere kan i princippet påvirke mulighederne for aktivitet og derigennem eventuelle behov for opfølgende hjælpepakker eller andre former for tiltag. I rapporten lægges til grund, at eventuelle hjælpepakker skal være begrundet i restriktioner (inklusive forsinkede virkninger), som igen har baggrund i udviklingen i blandt andet smitten og vaccineeffektivitet, jf. principperne fastlagt i kapitel 2.

I alle scenarierne nedenfor forudsættes der at være et basisniveau af smitteforebyggende tiltag, som hurtigt kan opskaleres, herunder løbende smitteovervågning, testkapacitet og smitteopsporing, revaccination, mulighed for anvendelse af coronapas, behandlingsmuligheder og fleksibel sygehuskapacitet, lagerkapacitet af værnemidler samt fortsat rådgivning om hygiejne, afspritning mv. Krav til fx afstand og hygiejne kan i en længere periode forblive forebyggende smitteforanstaltninger og vil således være en del af forretningsbetingelserne.

Det er ikke muligt præcist at forudsige den sundhedsmæssige udvikling, og det ligger uden for den økonomiske ekspertgruppes kommissorium og ekspertise at gå dybere ind i denne diskussion. Det følgende skitserer nogle mulige scenarier som udgangspunkt for at diskutere mulige forløb og implikationerne for behovet for hjælpepakker og den økonomiske udvikling. Disse scenarier adskiller sig fra situationen i starten af 2020 ved, at Covid-19-pandemien ikke længere er en uventet hændelse, ved effekten af vacciner og ved de erfaringer og den læring, der er sket i forhold til restriktioner, test og opsporing, behandling m.m., hvorfor generelle nedlukninger kun vil være relevante under meget specielle omstændigheder. Scenarierne er skematisk præsenteret i tabel 1 og uddybet nedenfor. Tabellen skitserer endvidere mulige restriktioner, der kan blive iværksat ved de forskellige smittesituationer. Det er muligt, at der i de givne situationer vil forekomme andre restriktioner, end angivet i tabel 5.1.

Tabel 5.1

Scenarier

	Smitteudvikling	Restriktioner	Adfærd og særligt udsatte erhverv
A – Normalisering	Flokimmunitet i Danmark pga. vacciner.	Store forsamlinger, arrangementer og natteliv åbnes i løbet af sommeren (med smitteforbyggende tiltag).	Erhvervsrejser og turisme: tilnærmelsesvist normalt omfang i 2022.
	Flokimmunitet i store dele af vesten/de udviklede lande.	Danske rejsevejledninger og udenlandske rejsevejledninger til Danmark åbnet for mange lande i løbet af sommeren.	Oplevelsesøkonomi: tilnærmelsesvist normalt omfang i 2022.
	Løbende risiko for nye mutationer.		
B – Træg normalisering	Som scenarie A	Store forsamlinger, arrangementer og natteliv: som scenarie A.	Mere træg normalisering som følge af adfærd og tilbageværende rejserestriktioner.
		Danske rejsevejledninger og udenlandske rejsevejledninger til Danmark åbnes for de fleste lande i løbet af 2021.	Erhvervsrejser og turisme: gradvis normalisering 2022-2023. Oplevelsesøkonomi: gradvis normalisering 2022-2023.
C – Fortsat smitterisiko (ny mutation)	Mutation giver reduceret vaccine-effektivitet og der er grad af samfundssmitte, lokalt eller regionalt. Fx i periode på 6 måneder, indtil justerede vacciner er udrullet.	Periodevise lokale eller regionale nedlukninger fx af natteliv og store forsamlinger. Optrapning af kontaktreducerende tiltag, test og smitteopsporing mv. Selektive rejserestriktioner.	Afdæmpning af både ind- og udadgående turisme og erhvervsrejseaktivitet indtil justerede vacciner er udrullet – fx 6 måneder efter ny mutation er opstået. Oplevelsesøkonomi dæmpes i perioder af lokale/regionale forsamlingsforbud.
	Tilbagevendende mutationer sætter vacciner væsentligt ud af kraft – indtil justerede vacciner kan udrulles.	Periodevise nationale nedlukninger lokalt/regionalt niveau, men også nationalt.	Adfærd og periodevise nationale forsamlingsforbud begrænser oplevelsesøkonomi i mærkbart omfang.
	Udbredt samfundssmitte, også nationalt, fx i perioder à 6 måneder. Vacciner dæmper dog indlæggelser mv., og sundhedsvæsen er ikke overbelastet.	Yderligere optrapning af kontaktreducerende tiltag, test og smitteopsporing mv. Periodevise rejserestriktioner (selektivt på lande/områder).	Længerevarende og større afdæmpning af ind- og udadgående erhvervsrejser og turisme.

Anm.: Oplevelsesøkonomi dækker primært over hoteller (herunder konference- og kongrescentre), restauranter og cafeer, barer og diskoteker, teater, musik og kunst, museer og biblioteker, sport og forlystelsesparker mv. Rejser (både erhvervsrigtig og privat) samt turisme vedrører primært luftfart og anden transport samt rejsebureauer mv., men har afledte virkninger på store dele af oplevelsesøkonomien. Hertil må der også forventes afledte effekter på andre dele af økonomien, fx messearrangementer som indgår i branchen *anden operationel service*.

Scenarie A (normalisering): I scenarie A forudsættes, at også de resterende restriktioner på store arrangementer, forsamlinger og natteliv bliver afviklet, når vaccineplanen er gennemført.⁷ Det antages, at alle danskere i betydelig grad får mulighed for at rejse ud igen nogenlunde samtidig med færdiggørelsen af den danske vaccineplan. Det antages, at udlændinges erhvervsrejser og turisme i Danmark i høj grad vender tilbage mod før corona-niveauet i 2022 med yderligere fremgang derefter. I USA, som er længere fremme i vaccinationsprogrammet, ses allerede en betydelig større rejseaktivitet og genopretning i fx restaurantbranchen, jf. kapitel 3.

I dette positive scenarie er alle resterende indenlandske forbud/nedlukninger ophævet i sensommeren, og både ind- og udadgående turisme og erhvervsrelateret rejseaktivitet samt øvrige dele af oplevelsesøkonomien vender tilbage mod normale forhold med en begrænset forsinkelse. anbefalinger og krav om hygiejne eller krav om forevisning af coronapas til store arrangementer mv. anskues som en del af en virkelighed, som virksomheder i en periode må indrette sig på.

Scenarie B (træg normalisering): I dette scenarie forudsættes en mere træg tilpasning i forbrugeradfærd, herunder for turisme og rejser. Ind- og udadgående turisme antages at vende mere gradvist tilbage mod niveauet før corona i løbet af 2022-2023 end i scenarie A. Selvom befolkningerne i store dele af verden vaccineres, antages adfærden i forhold til rejseaktivitet kun at vende gradvist tilbage, og der kan også være rejserestriktioner tilbage til flere lande i længere tid. Forretningsrejser, kongresser og messeaktivitet kan generelt være længere om at vende tilbage til før-corona-niveau end turismen på grund af øget brug af digitale møder og mere forsigtig rejseadfærd.

Scenarie C (fortsat smitterisiko): I scenarie C kan der ske periodevise lokale eller regionale nedlukninger af fx store arrangementer (forsamlingsforbud) og natteliv.⁸ Enkelte andre periodevise nedlukninger på lokalt eller regionalt niveau kan ikke udelukkes. Indtil vacciner er godkendt og rullet ud også for yngre aldersgrupper, kunne det eksempelvis være for erhverv, der i særlig grad er rettet mod børn, som endnu ikke vil være vaccineret, og som vanskeligere kan overholde retningslinjer for hygiejne og afstand. Der kan ske lokale nedlukninger af skoler, klubtilbud, sportsforeninger mv., herunder private institutioner. Derudover vil selektive rejserestriktioner være et vigtigt instrument i epidemihåndteringen.

På grund af den muterede virus og nedsat vaccineeffektivitet antages for rejseaktivitet og turisme, at både ind- og udadgående rejser (både privat og erhvervs-mæssig) er væsentligt reduceret i forhold til normalniveau – indtil justerede vacciner er udrullet. Dele af oplevelsesindustrien kan derudover også være ramt i perioder af lokale/regionale forsamlingsforbud og lukning af fx natteliv.

Scenarie D (tilbagevendende pandemisituation): I et pessimistisk scenarie vil der være en mere vedvarende pandemisituation. Mutationer kan sætte vacciner væsentligt ud af kraft og nye smittebølger kan finde sted. I et sådant scenarie vil nedlukninger kunne forekomme, mest sandsynligt i form af punktvis nedlukninger af fx natteliv og forsamlingsforbud, ikke blot på lokalt/regionalt niveau, men også nationalt. Der kan også være yderligere selektive rejserestriktioner. I tilfælde af, at smitteudviklingen kommer ud af kontrol, kan større nationale nedlukninger ikke udelukkes.

Scenariet må antages – både på grund af restriktioner og ændret adfærd – at kunne føre til længerevarende og periodevis tydelig afdæmpning i de kontaktintensive erhverv, herunder af ind- og udadgående rejser og turisme og i oplevelsesøkonomien mere bredt. Vacciner antages fortsat at tage toppen af indlæggelser, så

⁷ Ifølge den seneste vaccinationskalender fra den 14. april 2021 forventes vaccineplanen gennemført den første uge i august under forudsætning af forventede leverancer.

⁸ Der kan være ulemper ved regionale nedlukninger af store arrangementer, fordi folk kan tage andre steder hen, men omvendt kan der stadig opnås smittedebringelse i den region, hvor smitten er høj.

sundhedsvæsenet ikke generelt er overbelastet. Hvis vacciner eller bedre behandlingsmuligheder ikke dæmper presset på sundhedsvæsenet tilstrækkeligt, vil yderligere tiltag som nævnt kunne komme på tale i et sådant scenarie.

Scenarierne er ikke udtryk for en præcis fremskrivning, og der kan også blive tale om en udvikling, der skifter mellem de forskellige scenarier. Et muligt forløb kan fx blive scenarie A eller B frem til efteråret, scenarie C henover vinteren (fx fra november til marts), og fx scenarie B igen fra april til næste sommer. En sådan udvikling vil dække over, at vinteren 2021/2022 kan blive en periode, hvor det vil blive mere tydeligt, i hvor høj grad vaccineimmuniteten i befolkningen holder. Over tid må der antages at være muligheder for at opretholde befolkningsimmunitet med revaccination og andengenerationsvacciner, hvilket også vil være med til at mindske risikoen for scenarie D. Rejserestriktioner til lande med en lav cirkulation af virus, herunder flertallet af vestlige lande, må fremover forventes at blive mindre og mindre restriktive, men det gælder ikke nødvendigvis alle dele af verden.

Forventninger til BNP-udviklingen i hovedscenariet (scenarie A).

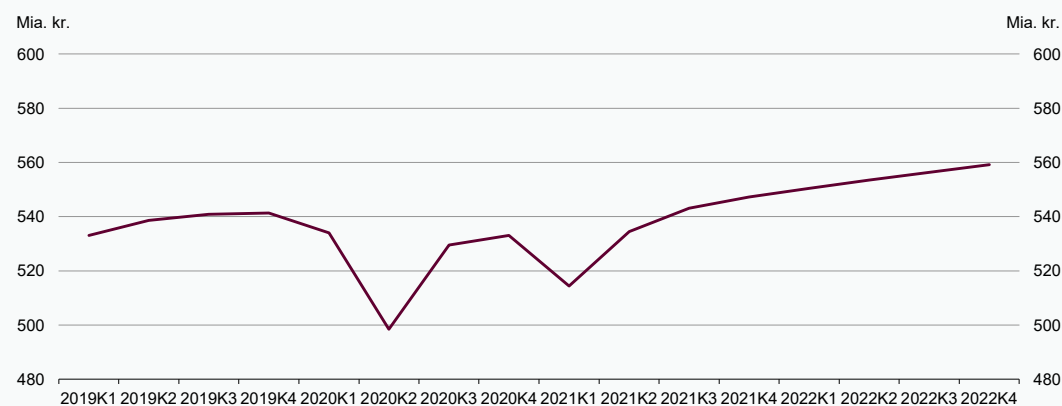
Grundlæggende har dansk økonomi et godt udgangspunkt for en hurtig genopretning og for at vende tilbage til et normalt vækstforløb efter genåbningen af de lukkede dele af økonomien, som forudsættes at ske frem mod og hen over sommeren. Store dele af den økonomiske aktivitet er fortsat – eventuelt i tilpasset form – under hele Covid-19-pandemien. De underliggende strukturer i økonomien er velfungerende, og der var ikke tegn på opbygning af ubalancer i økonomien under højkonjunkturen, inden pandemien ramte, se også kapitel 3.

Nedlukningerne sidste forår og denne vinter indebærer et W-forløb for udviklingen i BNP givet en forventning om, at økonomien hurtigt vil rette sig i takt med den videre genåbning. Dette var også tilfældet efter forårets nedlukning. Samtidig understøttes genopretningen af store opsparinger (udskudt forbrug) og ekspansiv økonomisk politik.

Under antagelse af, at størstedelen af restriktionerne fjernes i 2. kvartal samt vaccination af store dele af befolkningen, forventer Finansministeriet i prognosen i *Danmarks Konvergensprogram 2021*, at aktiviteten vil være genoprettet til før corona-niveau i andet halvår 2021, jf. figur 5.1. Lignende antagelser gør sig gældende i Nationalbankens seneste prognose fra marts.

Figur 5.1

Illustrativt forløb for udviklingen i BNP i scenarie A.



Anm.: Den viste udvikling i BNP er en illustration, der matcher den skønnede årvækst i Danmarks Konvergensprogram 2021.
Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2021.

Scenarie A indebærer, at økonomien normaliseres inden for en forholdsvis kort tidshorisont og vil være tilbage i en situation, hvor de sædvanlige konkurrenceforhold og tilpasningsmekanismer i økonomien gælder. Selvom der sker en genopretning af den samlede aktivitet, kan nogle brancher og virksomheder som en naturlig del af deres forretningssituation opleve udsving i efterspørgslen. Der vil være en naturlig udskiftning af virksomheder som konsekvens af, at nogle virksomheder lukker og andre kommer til, og tilsvarende kan mere vedvarende skift i efterspørgslen føre til brancheforskydninger.

I forbindelse med fremtidige konjunkturtilbageslag kan der opstå situationer, hvor der er argumenter for at stimulere efterspørgslen gennem den økonomiske politik, men den løbende virksomhedsdynamik og tilpasning i erhvervssammensætning begrunder ikke i sig selv offentlig støtte.

Illustration af scenarierne B og C

Pandemiens videre forløb og eventuelle restriktioner kan påvirke tempoet i genopretningen af økonomien. I det følgende illustreres, hvordan scenarierne B og C kan påvirke udsatte erhverv inden for rejser, turisme og oplevelsesindustrien samt mulige afledte konsekvenser for økonomien som helhed.

Omsætningen i brancher inden for turisme- og oplevelsesindustrien har i nedlukningsperioderne ligget på under halvdelen af niveauet, før coronakrisen ramte. Disse brancher oplevede imidlertid også pæn fremgang i forbindelse med genåbningen efter sidste forårs nedlukning, om end niveauet ikke blev fuldt genoprettet. Omsætningen inden for de pågældende erhverv gik fra at udgøre 2,9 pct. af det samlede salg i økonomien i 2019 til 1,8 pct. i 2020, dvs. nedgangen i deres omsætning bidrog til at reducere den samlede omsætning i økonomien med ca. 1 pct.-point. Udsvingene var således store for branchen, men af moderat betydning for den samlede økonomi.

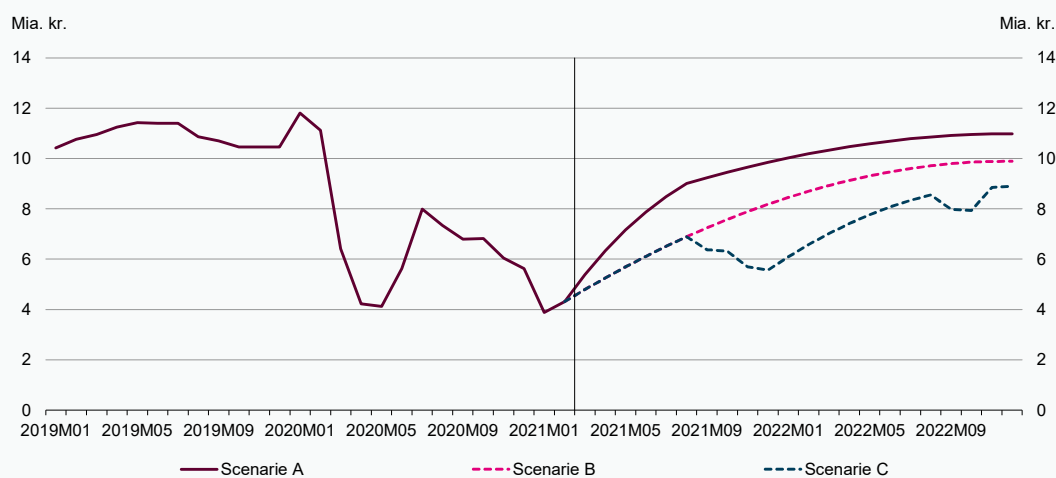
I scenarie A (hovedscenariet) antages det som nævnt, at omsætningen i disse erhverv normaliseres relativt hurtigt. I løbet af 2021 er der betydelig genopretning og sidst i 2022 er branchernes salg næsten tilbage på 2019-niveau, jf. figur 5.2.

I scenarie B sker genopretningen af turisme- og oplevelseserhvervene langsommere. Ved udgangen af 2022 er niveauet stadig noget under 2019-niveauet.

I scenarie C med periodevise skærpede rejserestriktioner og/eller lokale nedlukninger af natteliv og store arrangementer antages genopretningen at blive afbrudt af periodevise tilbageslag og den er generelt langsommere. Lokale restriktioner på fx natteliv og større forsamlinger vil især kunne påvirke brancherne *restauranter, teater, musik og kunst, hoteller mv.* samt *forlystelsesparker og andre fritidsaktiviteter*. Rejse-restriktioner må derudover forventes også at ramme brancher som *luftfart og rejsebureauer mv.*

Figur 5.2

Omsætning inden for turisme- og oplevelsesindustrien – stiliserede scenarier



Anm.: Løbende priser. Opgørelsen for den historiske periode er lavet på baggrund af momsstatistikken (firmaernes salg) og omfatter brancherne luftfart, hoteller mv., restauranter, rejsebureauer, teater, musik og kunst, biblioteker, museer mv., sport, forlystelsesparker og andre fritidsaktiviteter samt produktion af film, tv og musik mv. Egen sæsonkorrektion.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

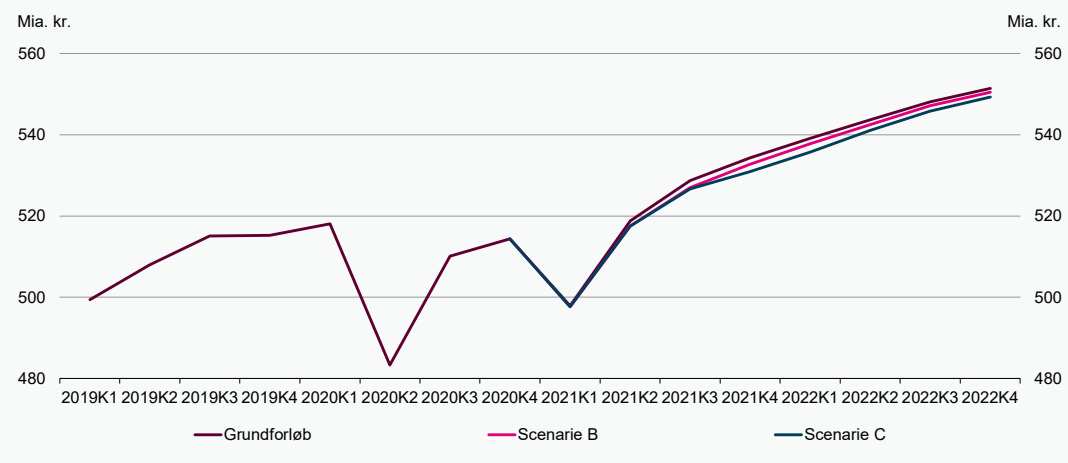
Mens turisme- og oplevelseserhvervene i varierende grad fortsætter med at være relativt hårdt ramt i scenarierne B og C, er konsekvenserne for økonomien som helhed mere moderate. Når adfærd og lejlighedsvis restriktioner begrænser erhvervsrelaterede rejser og forbruget af oplevelser og turisme, kan en del af efterspørgslen ventes at blive drejet over mod andre typer af forbrug og dermed andre sektorer. Eksempelvis kan erhvervsrejser og konferenceaktivitet blive erstattet af onlinemøder. En del af forbrugsbegrænsningen kan dog ventes at medføre øget opsparing. Det kan dels være i form af opsparing til senere rejser og oplevelser, når smittesituationen tillader det, dels øget forsigtighedsopsparing som følge af den generelt forhøjede økonomiske usikkerhed i scenarierne, navnlig i scenarie C.

Hvis det til illustration lægges til grund, at omtrent halvdelen af den reducerede omsætning i turisme- og oplevelseserhvervene afspejles i øget efterspørgsel i øvrige erhverv, dæmpes BVT med henholdsvis ca. ¼ pct. i scenarie B i både 2021 og 2022 og med ca. ½ pct. i scenarie C, også i begge år, *jf. figur 5.3*. Her er indregnet virkninger på underleverandører i andre sektorer af økonomien, men der er blandt andet ikke indregnet effekter fra et muligt bortfald af efterspørgsel fra udlandet i tilfælde af, at smitteudviklingen mere generelt blusser op på tværs af lande og rammer økonomierne mere bredt. Der er heller ikke taget

højde for, at penge- og finanspolitikken i både ind- og udland i en sådan situation vil kunne være mere lempelig. Scenarierne er udtryk for overordnede illustrationer. De akkumulerede BVT-tab i løbet af 2021 og 2022 svarer til henholdsvis 9 og 17 mia. kr. i scenarie B og C sammenlignet med scenarie A.

Figur 5.3

Kvartalsvis værditilvækst (BVT) i grundforløb (scenarie A) og i alternative forløb



Anm.: Løbende priser. Grundforløbet (scenarie A) er her vist ud fra Finansministeriets prognose i Danmarks Konvergensprogram 2021.
Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2021, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Usikkerheden om det videre forløb inden for navnlig oplevelses-, rejse- og turismeerhvervene er således betydelig. I scenarie A er der udsigt til en relativt hurtig genopretning af efterspørgslen, hvor størstedelen af virksomhederne relativt hurtigt kan stå på egne ben, og mange kan begynde at indhente tabt indtjening. I scenarie B vil der i større grad skulle ske en tilpasning i erhvervene, og der vil i en længere periode være hårdt ramte dele af erhvervene, herunder som følge af tilbageværende rejserestriktioner eller forsinkede virkninger af restriktionerne. I scenarie C øges usikkerheden om volumen af forretningsmulighederne yderligere, og en strukturel tilpasning af branchen må forventes.

Så længe der kun er tale om lokale smitteudbrud og målrettede, lokale nedlukninger, vil konsekvenserne for økonomien som helhed dog være begrænsede. Samtidig kan det med baggrund i den aktuelle situation forventes, at der også i scenarie B og C vil være et betydeligt antal jobåbninger i øvrige brancher og relativt gode beskæftigelsesmuligheder på arbejdsmarkedet som helhed.

Overvejelser i relation til scenarie D

Ud over de illustrative scenarier ovenfor kan det ikke udelukkes, at der opstår en vedvarende pandemisituation med gentagne ”smittecykler”. Muligheden for et sådant scenarie og den præcise form heraf er genstand for megen debat. Et sådant scenarie vil være væsentligt anderledes end den situation, der opstod i starten af 2020, hvor der var tale om en helt markant ny situation, der opstod pludseligt og med meget begrænsede muligheder for tilpasninger. I et scenarie med vedvarende pandemisituation vil smittecyklerne være en del af det risikobillede, samfundet og dermed også erhvervslivet skal tilpasse sig til.

Kravene til virksomhederne og til den økonomiske politik kan derfor i scenarie D være væsensforskellig fra de behov, som de ekstraordinære og midlertidige hjælpepakker har bidraget til at håndtere under de første to smittebølger af corona. Kravene kan også være væsensforskellige fra de behov, der vil kunne være i de førnævnte scenarier A, B og C.

På samfundsplan kræver en vedvarende pandemisituation med gentagne smittedykler omfattende beredskabsplaner i forhold til testning, opsporing, vaccinationer og kapacitet i hospitalsvæsenet. Samtidig kan det være nødvendigt med bredere nedlukninger for at dæmme op for smitteudviklingen i de perioder, hvor Covid-19-pandemien blusser op.

For erhvervslivet vil der være en række tilpasningsmuligheder for at mindske risikoeksponeringen over for sundhedssituationen. Robustheden af produktionssiden kan øges ved gentænkning af supply-chains (antal leverandører, geografisk placering osv.) og mulighederne for hjemmearbejde og online-møder. Tilstedeværelsen af IT-kapacitet, viden og erfaring har i mange virksomheder været afgørende for, at man i stort omfang har kunnet opretholde aktiviteten via hjemmearbejde. Det må forventes, at de fleste virksomheder, belært af erfaringerne, vil indarbejde hjemmearbejde mere eksplicit i beredskabsplaner.

I forhold til produktsammensætning og afsætningskanaler er der muligheder for at mindske sårbarheden via e-handel, click-and-collect m.m. For fx cafeer og restauranter kan der være udvikling af take-away-muligheder eller indretning af serveringssteder, så der er mindre smitterisiko, herunder fx i form af mindre fysisk tæthed og kontakt.

Erfaringerne fra denne, men også andre epidemier og pandemier viser, at der er forbrugsreaktioner også i fravær af egentlige påbud eller restriktioner. Derfor må virksomhederne indrette sig på, at der på områder, hvor fysisk kontakt er uundgåelig, vil være forbrugerfokus på smitterisiko og på foranstaltninger til reduktion heraf. Sådanne foranstaltninger vil være en væsentlig konkurrenceparameter i nogle brancher, ligesom et lands pandemihåndtering kan være en vigtig konkurrenceparameter fx for turisterhvervene.

Der kan også være pålagt restriktioner på visse aktiviteter for at mindske smitterisici, fx krav om test, hygiejne, mundbind, afstand eller lignende. Sådanne restriktioner vil i dette scenarie være en del af den nye normalsituation på lige fod med, at der allerede findes en række sundhedsbegrundede restriktioner, fx opbevaring af fødevarer, arbejdsmiljøregler mv. Sådanne tiltag kan øge omkostningerne, men giver dels forbrugerne en sikkerhed, og er dels målrettet områder med en særlig høj smitterisiko. Priserne på de pågældende aktiviteter/produkter må derfor afspejle disse forhold (svarende til en internalisering eller prissætning af eksternaliteten). Subsidiert i forhold til sundhedsbegrundede restriktioner vil modvirke formålet med restriktionerne, der netop er at begrænse risikoen for smittespredning.

En vedvarende pandemisituation vil give virksomhederne større udsving i omsætningen, og der vil eventuelt være perioder, hvor de må lukke ned. For nogle virksomheder vil udsvingene være over tid, hvor forbruget af virksomhedens produkter udsættes til senere. For sådanne virksomheder vil deres finansielle buffere være vigtige for at kunne udjævne udsving i indtjeningen. Det er også vigtigt med en fleksibilitet for kunne imødekomme den øgede aktivitet, når en "opsparet" efterspørgselspukkel skal dækkes ind.

Andre virksomheder vil opleve mere varigt bortfald af afsætningsmuligheder, som ikke indhentes efterfølgende, og her er virksomhedernes finansielle buffere af særlig betydning. For andre virksomheder igen kan afsætningen øges i de perioder, hvor forbruget af fx kontaktintensive serviceydelser er reduceret. Det kan skyldes forbrugsforskydninger som også set under den hidtidige sundhedskrise, både mellem produkttyper, men især i forhold til øget online-handel.

Opsummering

Med baggrund i den gunstige smittesituation er der lanceret en genåbningsplan, og hjælpepakkerne kan udfases. Der er imidlertid stadig usikkerhed om den fortsatte udvikling af Covid-19-pandemien, ikke mindst da den afhænger kritisk af udrulningen af vacciner globalt og forekomsten af mutationer. Kapitlet har med baggrund i forskellige scenarier for den sundhedsmæssige udvikling diskuteret mulige restriktioner og deres økonomiske konsekvenser. Det er ikke muligt præcist at knytte sandsynligheder til de forskellige scenarier, og den faktiske udvikling vil først over tid afsløre, hvilket forløb der realiseres. De mulige scenarier for den fremtidige udvikling understreger imidlertid vigtigheden af at indtænke et beredskab i forhold til de mulige udviklingsspor både sundhedsmæssigt og i den økonomiske politik. I forslagene fremlagt i kapitel 9 indgår overvejelser om et sådant beredskab som et centralt element.

6. Brug af kompensationsordninger og erfaringer fra første udfasning

En central del af de hjælpepakker, som er blevet indført for at understøtte de dele af dansk erhvervsliv som er ramt under Covid-19 krisen, består af kompensationsordninger for virksomheders tabte omsætning, faste omkostninger og lønomkostninger samt en række andre kompensationsordninger. Hertil kommer støtte i form af likviditetstiltag, lån- og garantiordninger og andre foranstaltninger, som omtales i kapitel 2 og 8.

Dette kapitel kortlægger anvendelsen af kompensationsordningerne, herunder med fokus på udviklingen siden sidste forår og erfaringer fra perioden med målrettede kompensationsordninger. Kompensationsordningerne er nærmere beskrevet i *bilag 6.1*.

På nuværende tidspunkt er der generel adgang til kompensationsordningerne. Det vil sige, at alle virksomheder, der har en omsætningsnedgang på minimum 30 pct. kan få adgang til kompensationsordningen for faste omkostninger og selvstændigordningen. Desuden kan virksomheder, der står overfor at afskedige minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte, få adgang til lønkompensationsordningen. De generelle kompensationsordninger løber frem til og med den 30. juni 2021, hvorefter de udfases, i takt med at samfundet genåbnes yderligere.

Der er indtil videre udbetalt 35,2 mia. kr. samlet for alle kompensationsordningerne fra marts 2020 og frem til den 26. april 2021, *jf. tabel 6.1*. Dette beløb vil vokse yderligere, eftersom der stadig er ubehandlede ansøgninger, og det stadig er muligt at ansøge om compensation. Omvendt vil nogle virksomheder betale compensation tilbage i forbindelse med efterkontrollen af kompensationsordningerne. Der anvendes kun data for godkendte ansøgninger. De nyeste data om compensationer for selvstændige og faste omkostninger vedrører ultimo februar, mens data om løncompensation vedrører medio april. Der er ikke gennemført efterkontrol, og dermed foreligger der ikke en endelig slutafregning.

Tabel 6.1

Kompensationsordningerne pr. 26. april 2021

	Antal godkendte ansøgninger	Antal ansøgninger under behandling	Antal kompenserede virksomheder	Antal kompenserede personer	Udbetalt beløb (mia. kr.)
Lønkompensationsordningen	87.000	5.500	36.400	328.900	16,3
Kompensationsordning for selvstændige mv.	155.100	19.900	77.300	-	8,5
Kompensationsordning for faste omkostninger	41.100	8.700	30.500	-	10,1
Arrangementsordningen	500	300	500	-	0,4
Total	283.700	34.300	97.200	-	35,2

Anm.: Dataudtræk er fra den 26. april 2021. En virksomhed kan få godkendt kompensation på flere ordninger, hvorfor antallet af virksomheder ikke kan lægges sammen på tværs af ordningerne. Kompensationsordning for selvstændige mv. omfatter kompensationsordning for selvstændige, freelancere med B-indkomst, freelancere med blandet indkomst (kombinatører). Der er desuden også indført Kompensationsordning for særligt sæsonafhængige selvstændige og freelancere mv., garantiordning relateret til COVID-19 for små- og mellemstore virksomheder, COVID-19-matchfinansieringsordning til iværksættere i de tidlige faser og til venturevirksomheder og grøn matchfinansieringsordning samt en række hjælpepakker til erhvervslivet på kulturområdet.

Kilde: Erhvervsministeriet og egne beregninger.

Næsten 100.000 virksomheder har gjort brug af kompensationsordningerne siden marts 2020. Målt på antal kompenserede virksomheder er selvstændigordningen den mest benyttede. Det indikerer, at den største del af det samlede antal kompenserede virksomheder, er små selvstændige erhvervsdrivende med få ansatte og relativt lave faste omkostninger. Omkring 4.000 virksomheder har anvendt alle tre kompensationsordninger, mens ca. 15.000 virksomheder kun har anvendt lønkompensationsordningen, *jf. figur 6.1*. Der er udbetalt mest kompensation fra lønkompensationsordningen, knap 5,9 mia. kr. er gået til virksomheder, som kun har anvendt denne ordning, og 12,0 mia. kr. er gået til virksomheder, som kun har anvendt denne ordning og kompensationsordningen for faste omkostninger. Omvendt er 4,1 og 0,9 mia. kr. gået til virksomheder, som hhv. kun har anvendt selvstændigordningen og kompensationsordningen for faste omkostninger, *jf. figur 6.2*.

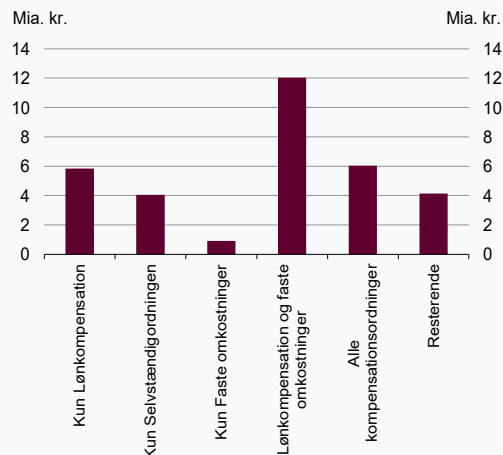
Figur 6.1

Fordeling af virksomheder på kompensationsordninger



Figur 6.2

Fordeling af udbetalt kompensation på kompensationsordninger



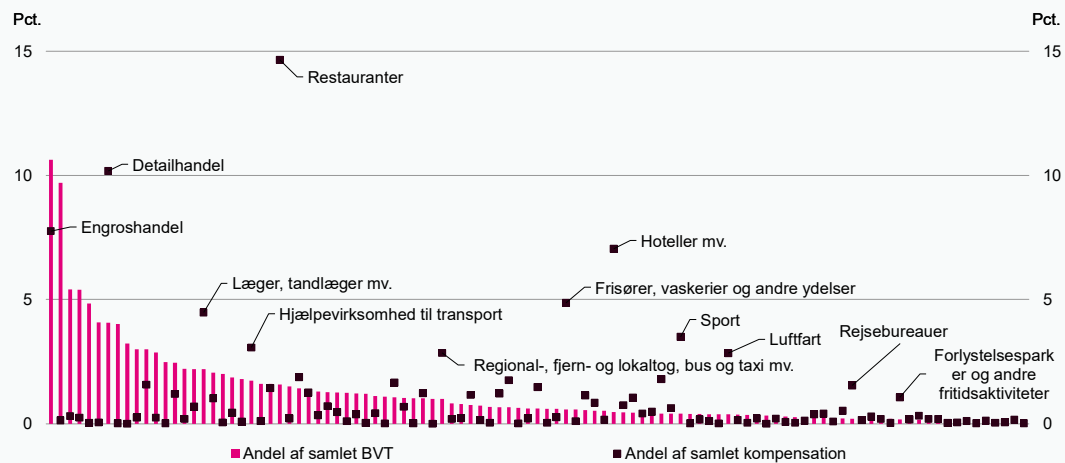
Anm.: Virksomhederne fremgår kun i én af kategorierne. Dvs. hvis virksomheden har modtaget kompensation for både faste omkostninger og lønkomensation, vil den kun tælles med i denne kategori, men ikke i optællingen af fx faste omkostninger alene. Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1.

Kilde: Danmarks Statistik, Erhvervsministeriet og egne beregninger.

Det forhold, at restriktioner har ramt nogle brancher særligt hårdt, afspejles i fordelingen af kompensation på brancher. Navnlig skiller restauranter og hoteller mv. sig ud med en meget høj andel af det samlede kompensationsbeløb set i forhold til branchens økonomiske størrelse, *jf. figur 6.3*.

Figur 6.3

Fordeling af brancher efter andel af samlet BVT og andel af samlet kompensation



Anm.: 103 ud af 117 brancher er medtaget. BVT-tallene er fra 2017 og er opgjort i løbende priser. Samlet BVT er ekskl. offentlig forvaltning og service. Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1.

Kilde: Danmarks Statistik, Erhvervsministeriet og egne beregninger.

Virksomhedernes brug af kompensationsordninger i forskellige perioder

Forskellige restriktioner og kompensationsordninger har gjort sig gældende på forskellige tidspunkter, siden de første ordninger blev indført i marts 2020. I sommeren 2020 blev de generelle ordninger udfaset og

erstattet med målrettede ordninger. Med de målrettede ordninger var det et krav, at virksomhederne skulle være direkte omfattet af de gældende restriktioner. Da anden bølge af epidemien tog fart i vinteren 2020, blev de generelle ordninger genindført.

Med henblik på at undersøge forskelle i brugen af kompensationsordningerne over tid er der opstillet en række perioder, som er udtryk for overgange mellem generelle og målrettede ordninger, *jf. tabel 6.2 og boks 6.1.*

Tabel 6.2

Periodeinddeling

<p>1. Periode: Generelle ordninger forår 2020, 9. marts-8. juli 2020</p>	<p>Perioden dækker den første bølge med høje smittetal med covid-19. De tre kompensationsordninger var generelle, således at alle virksomheder, der har haft en omsætningsnedgang på minimum 30 pct. kunne få adgang til kompensationsordningen for faste omkostninger og selvstændigordningen. Desuden kunne virksomheder, der stod overfor at afskedige minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte, få adgang til lønkompensationsordningen.</p>
<p>2. Periode: Blandet generelle og målrettede ordninger sommer 2020, 9. juli-31. august</p>	<p>Der er tale om en genåbningsperiode med relativt lave smittetal. Lønkompensationsordningen og selvstændigordningen var stadig generelle, mens ordningen for faste omkostninger var gjort målrettet. I perioden skulle lønmodtagerne under lønkompensationsordningen holde tre ugers ferie. Inden for denne periode var det i selvstændigordningen kun muligt at modtage kompensation for en periode svarende til én måned.</p>
<p>3. Periode: : Målrettede ordninger, 29. august-8. december</p>	<p>I denne periode er ordningerne alle målrettede. Virksomheder i de nedlukkede kommuner i Nordjylland, hvor der var generel adgang til ordningerne, indgår i denne periode.</p>
<p>4. Periode: Generelle ordninger vinter, 9. december 2020-nu</p>	<p>Denne periode dækker 2. bølge med høje smittetal med covid-19 i Danmark. Ordningerne er igen generelle.</p>

Boks 6.1

Datagrundlag for kompensationsordningerne og for periodisering

Virksomhederne har søgt hjælpepakker på forskelligt grundlag og med forskellige forventninger til tidshorison. De kan fx have søgt for den periode, de forventede at have et behov, eller de kan have søgt for den samlede mulige periode. Ligeledes kan ordningerne søges med tilbagevirkende kraft. Periodisering af data er derfor foretaget forholdsmæssigt ud fra antal uger, virksomheden har søgt for inden for hver periode.

Der anvendes kun data for godkendte ansøgninger. De nyeste data om kompensationer for selvstændige og faste omkostninger vedrører ultimo februar, mens data om lønkompensation vedrører medio april. Der er ikke gennemført efterkontrol, og dermed foreligger der ikke en endelig slutafregning.

Sagsbehandlingen er stadig er i gang, dvs. specielt tallene for efteråret 2020 og frem vil blive opjusteret i takt med modtagelse og godkendelse af ansøgninger. Omvendt vil der i forbindelse med efterkontrollen ske en tilbagebetaling af for meget udbetalt kompensation. Det vurderes navnlig at gælde perioden marts, april og maj 2020, hvor virksomhederne havde meget ringe forudsætning for at vurdere konsekvenserne af nedlukningen for deres omsætning. Det ses blandt andet af frivillige tilbagebetalinger af kompensation, samt at der er færre ansøgninger i forbindelse med den anden nedlukning i december 2021. Først når slutafregningen er færdiggjort, vil det være muligt at lave en korrekt opgørelse af kompensation.

En virksomhed kan søge kompensation på flere kompensationsordninger og for forskellige kompensationsperioder. Derfor kan antal virksomheder ikke lægges sammen på tværs af kompensationsperioder og -ordninger.

Kilde: Erhvervsministeriet.

Opdelingen i perioder viser, at langt den største udbetaling af kompensation er sket under den første smittebølge, *jf. tabel 4.3*. Virksomhederne har – indtil videre – i langt mindre grad søgt kompensation under anden bølge. Det indikerer, at virksomhederne til en vis grad har omstillet sig og dermed har mindre behov for hjælpepakker. Det bemærkes dog, at det fortsat er muligt at søge om kompensation for den sidste periode, hvorfor tallene vil ændre sig.

Tabel 6.3

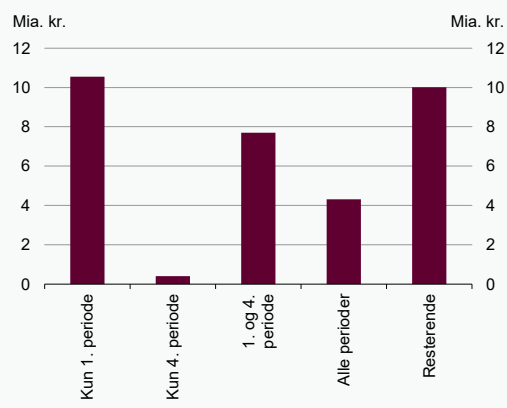
Udbetalt kompensation over tid

	Selvstændig	Faste omkostninger	Lønkom-pensation	Total	Kompensation pr. uge
Mia. kr.					
1. Periode: Generelle ordninger forår 2020	5,6	7,4	11,9	24,9	1,4
2. Periode: Blandet generel og målrettet ordning sommer 2020	0,3	0,6	0,7	1,6	0,2
3. Periode: Målrettede ordninger	0,3	0,6	0,3	1,2	0,1
4. Periode: Generelle ordninger vinter*	1,6	1,0	2,7	5,3	0,5

Anm.: Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1. Der er 38,6 mio. kr., som er udbetalt fra kompensationsordningen for faste omkostninger, der ikke har nogen tidsangivelse, og dermed ikke er taget med i denne opgørelse. *Kompensation pr. uge for 4. periode er udregnet for perioden 9. december 2020 frem til og med ultimo februar 2021.

Kilde: Danmarks Statistik, Erhvervsministeriet og egne beregninger.

Opdelingen i perioder viser også, at størstedelen af de virksomheder, der har modtaget kompensation, kun har modtaget kompensation i 1. periode under den første nedlukning. Dette kan indikere, at det var en meget uforudsigelig situation, som måske fik mange til at søge om kompensation. Omvendt er det omkring 28.000 virksomheder, som har modtaget kompensation i periode 1 og 4 og dermed har været særligt hårdt ramt under de to nedlukninger. Det er kun lige under 4.000 virksomheder, som har modtaget kompensation i alle 4 perioder. En anden væsentlig pointe er, at det kun er et meget begrænset antal nye virksomheder, der indtil videre har modtaget kompensation under den anden nedlukning, men ikke i tidligere perioder, *jf. figur 6.4*. Desuden er omkring 10,6 mia. kr. gået til virksomheder, som kun har modtaget kompensation i 1. periode, *jf. figur 6.5*.

Figur 6.4**Virksomheder der har modtaget kompensation fordelt på perioder****Figur 6.5****Udbetalt kompensation fordelt på perioder**

Anm.: Virksomhederne fremgår kun i én af kategorierne (1. periode, 4. periode, 1. og 4. periode, alle perioder, eller andre kombinationer). Dvs. hvis virksomheden både har modtaget kompensation for i alle perioderne, vil den kun tælles med i denne kategori, men ikke i optællingen af fx 1. periode alene. Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1. Der er 38,6 mio. kr., som er udbetalt fra kompensationsordningen for faste omkostninger, der ikke har nogen tidsangivelse, og dermed ikke er taget med i denne opgørelse.

Kilde: Danmarks Statistik, Erhvervsministeriet og egne beregninger.

Der har fra starten af Covid-19-krisen været en stor forskel på, hvilke dele af økonomien og derved hvilke brancher, der har været ramt økonomisk.

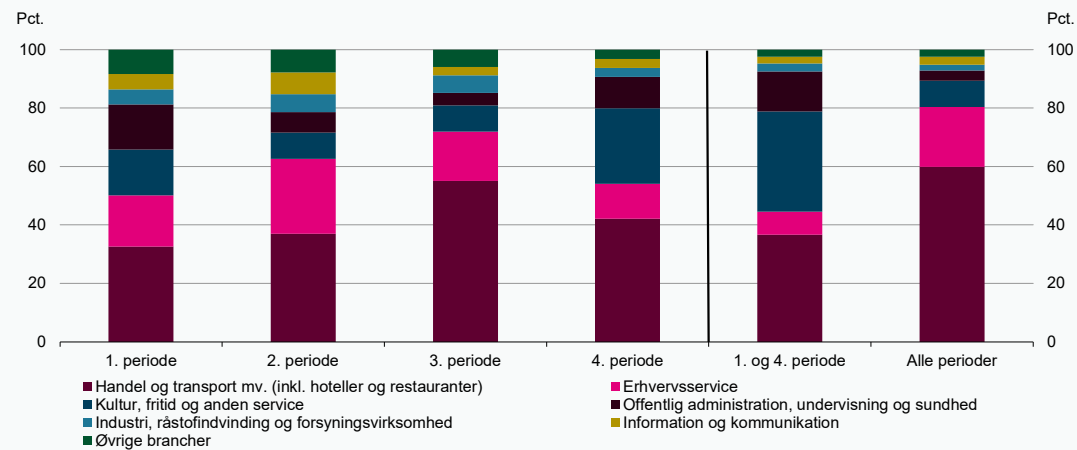
Fordelingen på et overordnet brancheniveau viser, at det særligt er virksomheder i brancherne *handel og transport mv.*, *erhvervsservice* samt *kultur, fritid og anden service*, som har været hårdt ramt under coronakrisen, og dermed har fået udbetalt kompensation. Fordelingen på brancher har dog ændret sig på tværs af de forskellige perioder. *Erhvervsservice* udgør fx en mindre andel af de kompenserede virksomheder i 3. og 4. periode.

I perioden med de målrettede ordninger ændrer branchesammensætningen sig også, således at der er en større andel af kompenserede virksomheder inden for branchen *handel og transport mv.*, som blandt andet omfatter hoteller og restauranter, *jf. figur 6.6*.

Betragter man alene de virksomheder, som har modtaget kompensation i hele perioden siden marts sidste år, fremgår det tydeligt, at dele af servicebrancherne har været hårdest ramt. Omkring 95 pct. af de kompenserede virksomheder, der har modtaget kompensation i hele perioden, tilhører servicebranchen.

Figur 6.6

Virksomheder der har modtaget kompensation



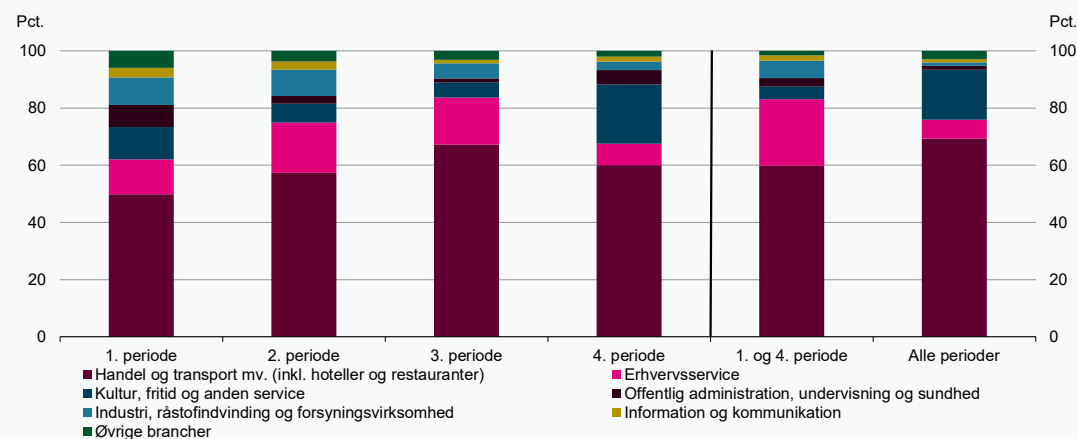
Anm.: Øvrige brancher dækker over bygge og anlæg, landbrug, skovbrug og fiskeri, ejendomshandel og udlejning og finansiering og forsikring. Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1.

Kilde: Danmarks Statistik, Erhvervsministeriet og egne beregninger.

De samme brancher går igen, når man ser nærmere på fordelingen af den udbetalte kompensation. Over halvdelen af den udbetalte kompensation i 1. og 2. periode går til virksomheder i branchen *handel og transport mv.* Dette vokser til over 2/3 af den udbetalte kompensation i 3. periode med de målrettede ordninger. Omvendt får virksomheder i branchen *kultur, fritid og anden service* kun udbetalt omkring 5 pct. af den udbetalte kompensation i 3. periode med de målrettede ordninger, men får til sammenligning omkring 20 pct. af den samlede kompensation i 4. periode under den anden nedlukning, jf. figur 6.7.

Figur 6.7

Udbetalt kompensation



Anm.: Øvrige brancher dækker over bygge og anlæg, landbrug, skovbrug og fiskeri, ejendomshandel og udlejning og finansiering og forsikring. Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1.

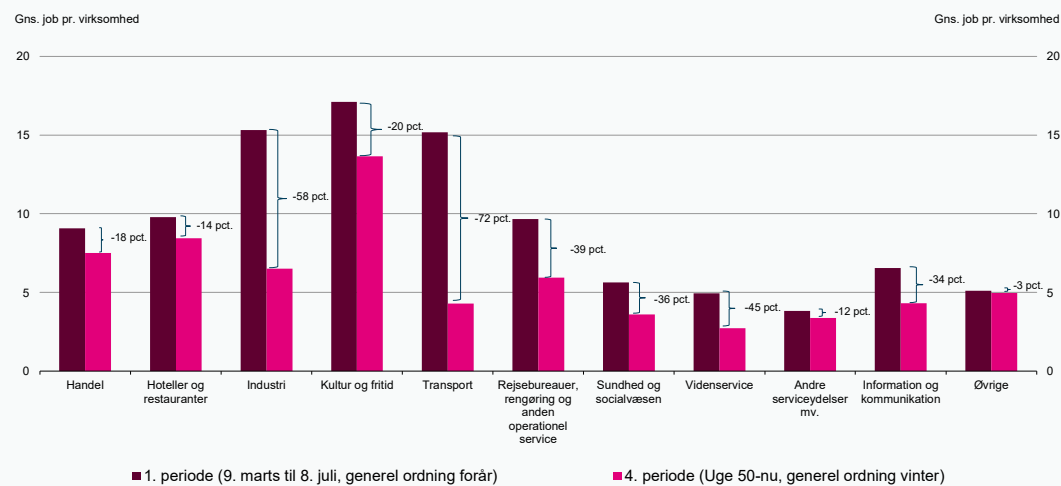
Kilde: Danmarks Statistik, Erhvervsministeriet og egne beregninger.

Ud over ændringer i branchesammensætningen ses der også en klar forskel i brugen af lønkompen-sationsordningen. Virksomhederne har generelt sendt færre medarbejdere hjem på lønkompen-sation under den

anden nedlukning sammenlignet med den første nedlukning. Navnlig inden for brancherne industri og transport er det gennemsnitligt antal hjemsendte væsentligt lavere under den anden nedlukning, *jf. figur 6.8*.

Figur 6.8

Gennemsnitligt antal hjemsendt på lønkompensation i 1. og 4. periode

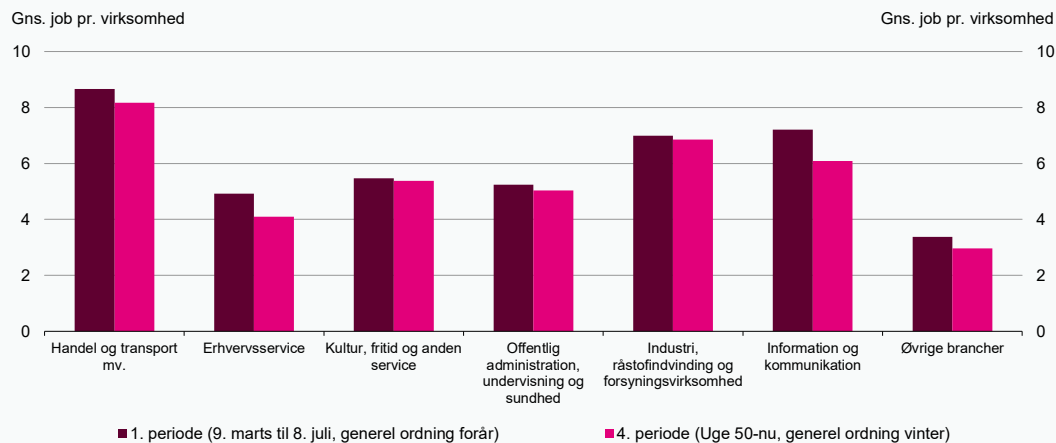


Anm.: Opgørelsen er lavet for antal lønkomponserede job. Dermed kan den samme person være hjemsendt på lønkompensation for flere job. Øvrige brancher omfatter blandt andet bygge og anlæg, ejendomshandel og udlejning, undervisning, finansiering og forsikring, Landbrug, skovbrug og fiskeri, vandforsyning og renovation samt energiforsyning. Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1.

Kilde: Danmarks Statistik, Erhvervsministeriet og egne beregninger.

Der er altså tegn på, at virksomhederne generelt har tilpasset sig, og dermed haft et mindre behov for at gøre brug af lønkomponeringsordningen under anden bølge.

Ser man alene på de virksomheder, der både har modtaget kompensation under første og anden nedlukning, er billedet lidt anderledes. Der er stadig et fald i det gennemsnitlige antal hjemsendte pr. virksomhed, men i noget mindre udstrækning, *jf. figur 6.9*.

Figur 6.9**Virksomheder som både har modtaget kompensation i 1. og 4. periode: Gennemsnitligt antal hjemsendt på lønkompensation**

Anm.: Opgørelsen er lavet for antal lønkomponserede job. Dermed kan den samme person være hjemsendt på lønkomponseret for flere job. Øvrige brancher omfatter blandt andet bygge og anlæg, ejendomshandel og udlejning, finansiering og forsikring samt Landbrug, skovbrug og fiskeri. Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1.

Kilde: Danmarks Statistik, Erhvervsministeriet og egne beregninger.

Fokus på oplevelsesøkonomien

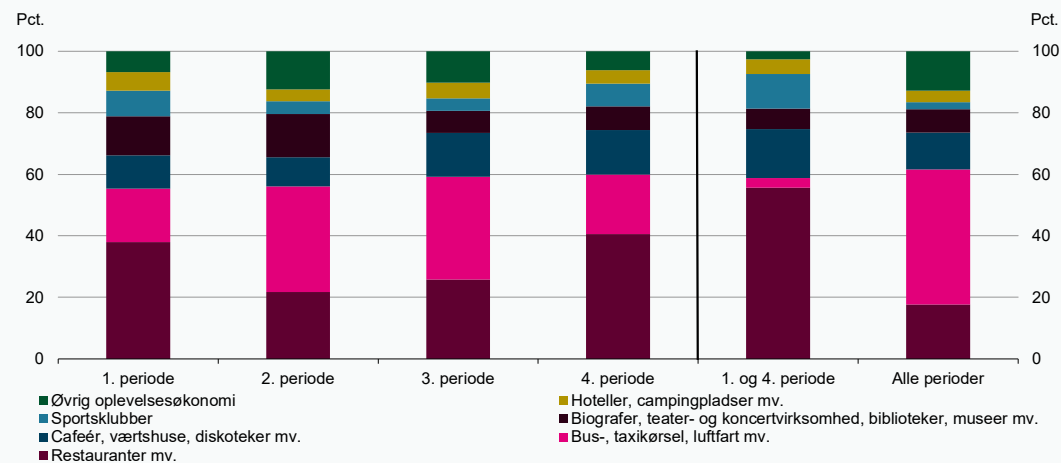
Navnlig oplevelsesøkonomien (som også inkluderer mere erhvervsrettede kurser, messe og konference aktiviteter) har været betydeligt påvirket af Covid-19krisen. Nedenfor sættes der derfor fokus på virksomheder i oplevelsesbranchen og deres brug af kompensationsordningerne.

Inden for oplevelsesøkonomien er det særligt restauranterne, caféer, værtshuse og diskoteker samt bus-, taxikørsel, luftfart mv., som har været hårdt ramt under coronakrisen, og dermed er der relativt mange virksomheder inden for disse brancher, der har modtaget kompensation på tværs af perioderne. Det er 38 pct. af de kompenserede virksomheder i 1. periode, som er restauranter. Dette falder til kun omkring 26 pct. i 3. periode med de målrettede ordninger.

Omvendt er det kun 17 pct. af de kompenserede virksomheder i 1. periode, som ligger i underbranchen bus-, taxikørsel, luftfart mv. Til sammenligning vokser denne andel til 33 pct. i 3. periode med de målrettede ordninger, jf. figur 6.10.

Figur 6.10

Virksomheder i oplevelsesøkonomien der har modtaget kompensation



Anm.: Øvrig oplevelsesøkonomi dækker over *Rejsebureauer, rejsearrangører mv., Forlystelsesparker, zoologiske haver o.l. og Konferencecentre, kursusjendomme mv.* Kategorierne 1. og 4. periode og alle perioder omfatter hhv. 2.573 og 4.000 virksomheder. Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1.

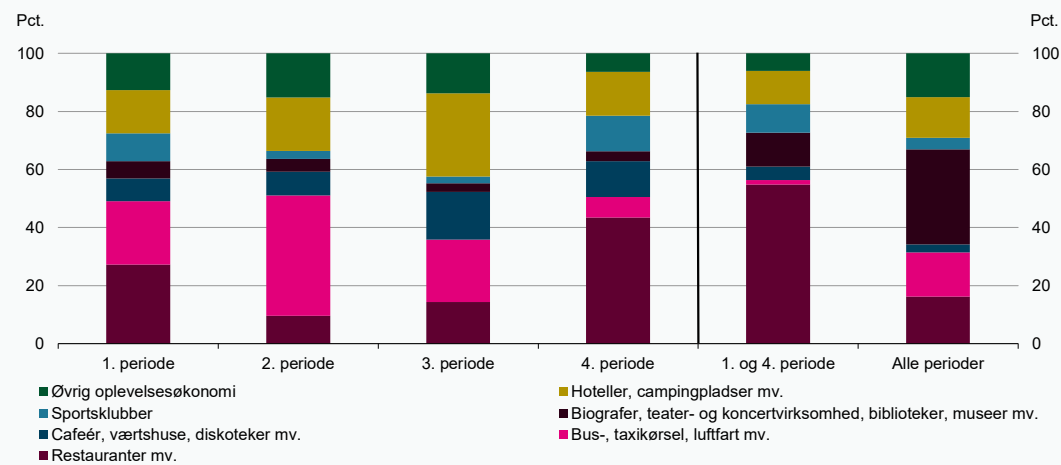
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Fordelingen af de udbetalte kompensation til oplevelsesøkonomien viser, at nogle af de samme brancher går igen. Der er dog en stor andel af den udbetalte kompensation, som går til Hoteller, campingpladser mv., navnlig i 3. periode med de målrettede ordninger.

Opgørelsen indikerer også, at der er nogle virksomheder inden for branchen *Biografer, teater- og koncertvirksomhed, biblioteker, museer mv.* som har været særligt udsatte på tværs af alle perioder, eftersom branchen har fået udbetalt en relativ stor andel af kompensationen, som er gået til den gruppe af virksomheder, der har fået kompensation i alle perioderne, *jf. figur 6.11.*

Figur 6.11

Udbetalt kompensation til oplevelsesøkonomien



Anm.: Øvrig oplevelsesøkonomi dækker over Rejsebureauer, rejsearrangører mv., Forlystelsesparker, zoologiske haver o.l. og Konferencecentre, kursusjendomme mv. Kategorierne 1. og 4. periode og alle perioder omfatter hhv. 2.573 og 4.000 virksomheder. Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

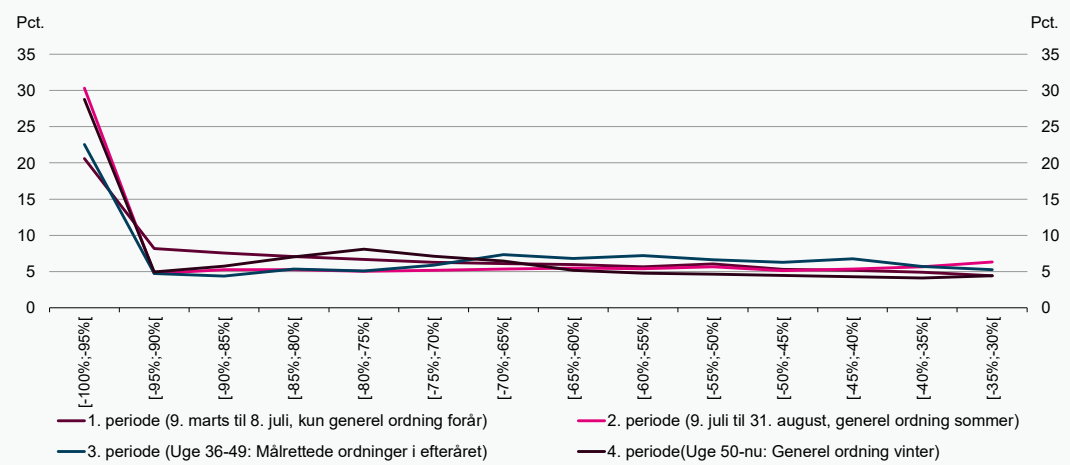
Virksomhedernes forventede omsætningsnedgang

For at få adgang til kompensationsordningerne for faste omkostninger og selvstændige er det et krav, at virksomhederne skal have en omsætningsnedgang på minimum 30 pct. målt ift. en såkaldt referenceperiode. Referenceperioder er nærmere beskrevet i *bilag 6.2*.

Det betyder også, at virksomhederne skal oplyse deres forventede omsætningsnedgang i ansøgningen om kompensation. Uanset periode er der en stor andel af virksomhederne, som har oplyst en forventet omsætningsnedgang på op imod 100 pct. Herudover fordeler det forventede omsætningstab sig nogenlunde jævnt. Der kan endvidere ikke konstateres nogen stor forskel i den forventede omsætningsnedgang mellem de fire perioder, *jf. figur 6.12*. Der er altså ikke tegn på, at de virksomhederne, som søger kompensationsordningerne, har ændret vurdering af mulighederne for fx at opretholde en vis grad af indtjening.

Figur 6.12

Virksomhedernes forventede omsætningsnedgang



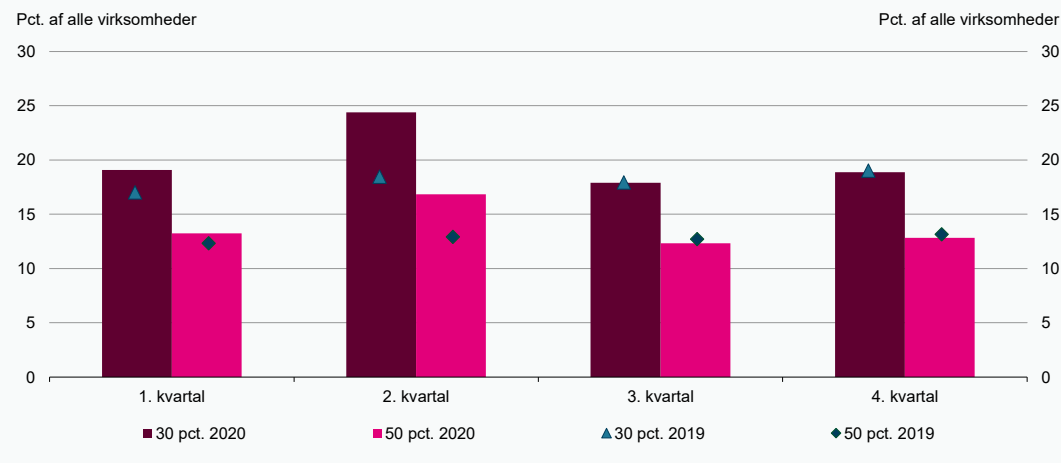
Anm.: Y-aksen angiver procent andel af virksomheder for hver periode og x-aksen angiver forventet omsætningsnedgang i procent fordelt på 5-percentiler. Baseret på ansøgninger til kompensationsordningerne selvstændige. Hvis en virksomhed har flere ansøgninger inden for en periode udvælges den nyeste ansøgning. Datagrundlaget er nærmere beskrevet i boks 6.1.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er imidlertid den faktiske, og ikke den forventede, omsætningsnedgang, der i sidste ende er afgørende for virksomhedernes adgang til kompensationsordningerne. Dette vil først blive endeligt opgjort i forbindelse med efterkontrollen, hvor virksomheder vil skulle tilbagebetale kompensation, såfremt de ikke lever op til omsætningskravet.

Ser man på den faktiske omsætningsnedgang for alle virksomheder i økonomien med og uden corona, så var det under 25 pct., som oplevede en omsætningsnedgang på mindst 30 pct. i 2.kvartal 2020 sammenlignet med samme periode i 2019. Dette tal var under 20 pct. i 2. kvartal 2019 sammenlignet med 2018 (dvs. året før pandemien). Desuden havde omkring 20 pct. af virksomhederne en omsætningsnedgang på mindst 50 pct. i 2020 og i 2019 sammenlignet med samme periode året før, *jf. figur 6.13*. En stor omsætningsnedgang er således ikke unormal for virksomheder, også under mere normale konjunkturf forhold. Det er primært i brancherne kultur, fritid og anden service samt handel og transport mv., at Covid-19 pandemien har betydet, at væsentligt flere virksomheder havde en omsætningsnedgang på mindst 30 pct., *jf. figur 6.14*.

Figur 6.13

Andel af virksomheder, der har oplevet mindst 30 pct. og 50 pct. omsætningsnedgang i 2020 og 2019 i forhold til samme periode året før

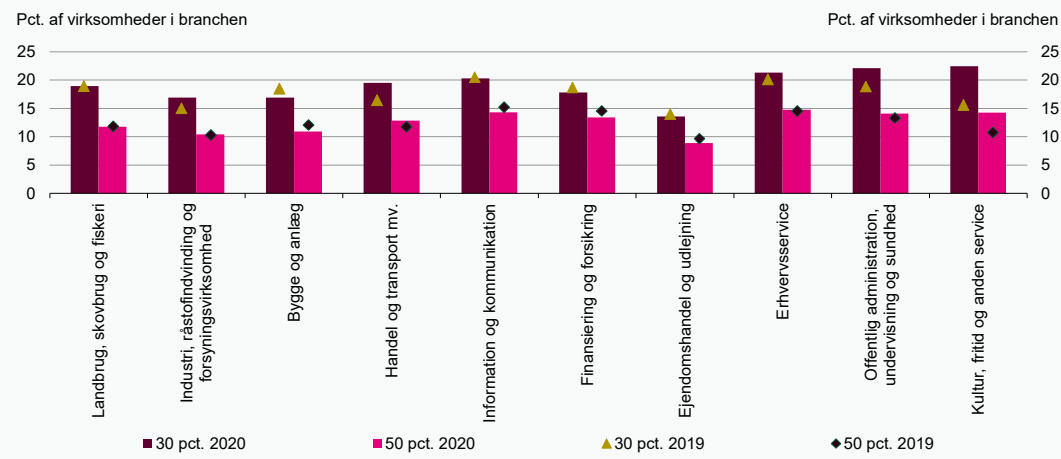


Anm.: Virksomhedernes omsætning er beregnet på baggrund af firmaernes momsindberetning til Skatkestyrelsen. I forbindelse med Covid-19 har virksomhederne fået udsættelse på momsangivelsen. Danmarks Statistik oplyser, at mange har alligevel valgt at angive moms til den ordinære frist. For marts 2020 er manglende momsangivelser suppleret med allerede offentliggjorte tal for bl.a. detailhandlens omsætning, industriens produktion og omsætning samt nye eksperimentelle datakilder som fx virksomhedernes forbrug af elektricitet.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 6.14

Gennemsnitlig andel af virksomheder per kvartal, der har oplevet mindst 30 pct. og 50 pct. omsætningsnedgang i 2020 og 2019 i forhold til samme periode året før



Anm.: Virksomhedernes omsætning er beregnet på baggrund af firmaernes momsindberetning til Skatkestyrelsen. I forbindelse med Covid-19 har virksomhederne fået udsættelse på momsangivelsen. Danmarks Statistik oplyser, at mange har alligevel valgt at angive moms til den ordinære frist. For marts 2020 er manglende momsangivelser suppleret med allerede offentliggjorte tal for bl.a. detailhandlens omsætning, industriens produktion og omsætning samt nye eksperimentelle datakilder som fx virksomhedernes forbrug af elektricitet.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Erfaringer fra efteråret 2020

I efteråret 2020 blev kompensationsmulighederne for danske virksomheder skærpet, da de målrettede ordninger erstattede de generelle ordninger. De målrettede ordninger var tiltænkt de virksomheder, der fortsat var ramt af restriktioner trods lavt smitteniveau. Dette blev afspejlet i et lavt antal virksomheder, der modtog kompensation under de målrettede ordninger.

Indsnævringen af målgruppen af kompensationsberettigede virksomheder med de målrettede ordninger, gjorde det sværere for virksomhederne at gennemskue, hvorvidt de kunne modtage kompensation. Det skyldes først og fremmest, at de målrettede ordninger tager afsæt i, at virksomhederne skal være ramt af Covid-19-relaterede restriktioner for at være kompensationsberettiget.

Virksomheders ansøgningsbeslutning blev muligvis også påvirket af, at antallet af kompensationsberettigende restriktioner steg, i takt med at restriktionsniveauet blev skærpet ad flere omgange i efteråret 2020, ligesom der også blev foretaget flere ændringer i, hvilke restriktioner der gav adgang til kompensation. Oprindeligt var der fire hovedrestriktioner under de målrettede ordninger, som efterhånden blev udvidet til 15 forskellige kompensationsberettigende restriktioner, *jf. boks 6.2*.

Boks 6.2

Kompensationsberettigende restriktioner i målrettede ordninger

- 1) Forbud mod at holde åbent (oprindelig restriktion)
- 2) Forsamlingsforbud 500 (oprindelig restriktion)
- 3) Grænselukning (oprindelig restriktion)
- 4) Udenrigsministeriets rejsevejledning (oprindelig restriktion)
- 5) Forsamlingsforbud 50
- 6) Forsamlingsforbud 10
- 7) Begrænsning på åbningstider
- 8) Forbud mod salg af alkohol efter kl. 22.
- 9) Regionale restriktioner (Nordjylland) med flere underrestriktioner afhængig af virksomhedens beliggenhed
- 10) Leverandører til minkavlere
- 11) Forbud mod messeaktivitet
- 12) Leverandører til forbud mod at holde åbent
- 13) Leverandører til begrænsning på åbningstider
- 14) Leverandører til forsamlingsforbud
- 15) Leverandører til forbud mod messeaktivitet

Kilde: Erhvervsministeriet.

Virksomhederne havde endvidere intet erfaringsgrundlag for at vurdere, hvorvidt de var ramt af restriktioner, og hvordan det skulle dokumenteres.

Dokumentationskravet betød ofte, at virksomhederne i forbindelse med ansøgningen skulle afrapportere på nogle udvalgte nøgletal, de normalvis ikke anvender eller har adgang til. For en restaurationsvirksomhed gjaldt det eksempelvis, hvor stor en del af omsætningsnedgangen, der skyldtes begrænsning af åbningstiden, og hvor stor en del af omsætningsnedgangen, der skyldtes forsamlingsforbuddet.

Kompleksiteten i de målrettede ordninger betød, at mange virksomheder ikke på forhånd kunne gennemskue, hvorvidt de var kompensationsberettigede. Det resulterede i en højere afslagsprocent, *jf. tabel 6.4*.

Tabel 6.4**Afslagsprocenter i kompensationsordningerne**

	Generel ordning (foråret 2020)	Måltrettet ordning
Kompensationsordning for faste omkostninger	2 pct.	13 pct.
Kompensationsordning for selvstændige	3 pct.	21 pct.
Lønkompensationsordning	5 pct.	12 pct.
Total	4 pct.	21 pct.

Anm.: Opgørelsen tæller antal af virksomheder, der har fået afvist samtlige ansøgninger i den pågældende periode, hhv. perioden med generelle og målrettede ordninger. Virksomheder med igangværende sager tælles ikke med i denne opgørelse, medmindre virksomheden har andre afviste sag(er) i den pågældende periode. Freelancere og kombinatorer er ikke medtaget i denne opgørelse.

Kilde: Erhvervsministeriet og egne beregninger.

Den stigende afslagsprocent skyldes hovedsageligt, at ansøgende virksomheder falder uden for de målrettede ordninger, da de ikke er omfattet af de kompensationsberettigende restriktioner, *jf. boks 6.3*.

Boks 6.3**Virksomheder der faldt uden for de målrettede ordninger**

Leverandører ramt af forsamlingsforbuddet på 10: Virksomheder, der leverer ydelser til arbejdspladser, hvor mere end 10 personer er samlet ifm. dagligdags arbejdssammenhænge, er ikke omfattet af forsamlingsforbuddet på 10. Det ses især for kantiner, rengøring mv., der leverer ydelser til arbejdspladser. Virksomheder, der leverer til enkeltpersoner og ikke til arrangementet omfattet af forsamlingsforbuddet er ligeledes ikke kompensationsberettiget. Det ses især for skræddere mv.

Leverandører ramt af forsamlingsforbuddet på 50: Virksomheder, som ikke modtager direkte betaling for leverancer til forsamlinger over 50 personer, kan ikke modtage kompensation. Det ses især for foredragsholdere, musikere og andre kunstnere, som modtager betaling gennem et booking- eller managementbureau.

Virksomheder uden fastsatte åbningstider: Virksomheder, der ikke har normale fastsatte åbningstider efter kl. 22 er ikke omfattet af restriktion om begrænsning af åbningstider efter kl. 22. Det ses især for forsamlingshuse og hoteller.

Underleverandører, der er indirekte ramt af restriktionerne om Udenrigsministeriets rejsevejledning og grænselukning: Virksomheder som er indirekte ramt af en af restriktionerne, kan uanset et højt omsætningstab, ikke kompenseres. Dette ses eksempelvis for fotografer, kunstnere mv. der er afhængige af ind- og udrejse af lande og for souvenirproducenter og lign. underleverandører, som leverer til virksomheder, der er ramt af restriktionerne og kompensationsberettigede.

Forbud mod at holde åbent: Virksomheder med komplekse forretningsmodeller, som udfører forskellige aktiviteter under forskellige branchekoder, hvor kun en del af aktiviteten er tvangslukket. Det betyder, at virksomheden som har tre tvangslukkede tatovørforretninger og en ikke-tvangslukket smykkeforretning ikke kan kompenseres som værende tvangslukket, da hele virksomheden skal være omfattet forbud mod at holde åbent. Dertil har der været en række de facto tvangslukkede virksomheder, der ingen aktivitet har haft, men ikke direkte været omfattet af forbuddet mod at holde åbent. Det ses især for underleverandører til spillesteder, natklubber, messecentre mv.

Kilde: Erhvervsministeriet

Opsummering

Der er indtil videre udbetalt 35,2 mia. kr. i kompensation, og næsten 100.000 virksomheder har gjort brug af kompensationsordningerne siden marts 2020. Målt på antal kompenserede virksomheder er selvstændigordningen den mest søgte. Omvendt er der udbetalt mest kompensation fra lønkompensationsordningen.

Virksomhederne har – indtil videre – i langt mindre grad søgt kompensation under anden smittebølge. Det indikerer, at virksomhederne til en vis grad har omstillet sig, og dermed har mindre behov for hjælpepakker. Det bemærkes dog, at det fortsat er muligt at søge om kompensation for den seneste periode, hvorfor

tallene vil ændre sig. Der har fra starten af coronakrisen været en stor forskel på hvilke brancher, der har været hårdt ramt økonomisk. Fordelingen på brancher har dog ændret sig på tværs af de forskellige perioder. I perioden med de målrettede ordninger ændrer branchesammensætningen sig også, således at der er en større andel af kompenserede virksomheder inden for branchen *handel og transport mv.*, som blandt andet omfatter hoteller og restauranter. Virksomhederne har generelt sendt færre medarbejdere hjem på lønkomensation og kunne opretholde mere af deres aktivitet under den anden nedlukning sammenlignet med den første nedlukning.

Navnlig oplevelsesøkonomien (som også inkluderer konference og kongresaktiviteter o.l.) har været betydeligt påvirket af coronakrisen, og det er særligt restauranterne, caféer, værtshuse og diskoteker samt bus-, taxikørsel, luftfart mv., som har været hårdt ramt. Dermed er der relativt mange virksomheder inden for disse brancher, der har modtaget komensation på tværs af perioderne.

Uanset periode er der en stor andel af virksomhederne, som har oplyst en forventet omsætningsnedgang på op imod 100 pct. Der kan endvidere ikke konstateres nogen stor forskel i den forventede omsætningsnedgang mellem de fire perioder. Der er altså ikke tegn på, at de virksomheder, som søger kompensationsordningerne, har ændret vurderingen af mulighederne for fx at opretholde en vis grad af indtjening.

Kompleksiteten i de målrettede ordninger betyder, at mange virksomheder ikke på forhånd kan vurdere, hvorvidt de er kompensationsberettigede. Det resulterer i en højere afslagsprocent. Den stigende afslagsprocent skyldes hovedsageligt, at ansøgende virksomheder falder uden for de målrettede ordninger, da de ikke er omfattet af de kompensationsberettigende restriktioner.

Bilag 6.1 - Baggrund om kompensationsordningerne

Etableringstidspunkt

Virksomheder skal være etableret i CVR senest den 1. november 2020 for at få adgang til kompensationsordningen for selvstændige mv. og kompensationsordningen for faste omkostninger. Desuden skal virksomheder være etableret i CVR senest den 7. december 2020 for at få adgang til lønkompensationsordningen. Tidligere skulle virksomhederne være etableret i CVR før den 9. marts 2020 for at få adgang til kompensationsordningerne.

Lønkompensationsordningen

I den generelle lønkompensationsordning kan virksomheder hjemsende medarbejdere med lønkompensation, hvis de står overfor at afskedige minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte. Der kan søges kompensation for hele virksomheden (CVR-nummer) eller for selvstændige enheder. Der kan i ordningen opnås lønkompensation for 75 pct. af lønnen for funktionærer og 90 pct. af lønnen for ikke-funktionærer, dog maksimalt 30.000 kr. pr. måned.

Tvangslukkede virksomheder kan søge den generelle lønkompensationsordning eller, hvis de har nulomsætning, ordningen for tvangslukkede virksomheder. Kompensationen i de to ordninger er den samme.

Kompensationsordningen for faste omkostninger og faste omkostninger light

Alle virksomheder har adgang til den generelle kompensationsordning for faste omkostninger, hvis de har en omsætningsnedgang på minimum 30 pct. i perioden i forhold til en referenceperiode, der i udgangspunktet udgør den tilsvarende periode i 2019. Virksomheder, der er tvangslukket og ingen omsætning har i restriktionsperioden, kan få dækket 100 pct. af deres faste omkostninger.

Ordningen kompenserer dele af virksomhedens omkostninger, der er uafhængige af virksomhedens salg, produktion og distribution, og som virksomheden vil skulle afholde, selv om den ikke har omsætning i en periode.

Søger virksomheden om kompensation for faste omkostninger-light, dækkes virksomhedens stedbundne faste omkostninger op til 150.000 kr. pr. måned pr. enhed. På light-ordningen gælder samme adgangs- og dokumentationskrav som på den 'almindelige' ordning for faste omkostninger, men virksomhederne er ikke pålagt revisorbistand ifm. ansøgningen grundet det lavere kompensationsloft.

Såfremt en virksomhed har en række p-enheder, kan de modtage 50 pct. kompensation for stedbundne faste omkostninger, såfremt virksomheden oplever en omsætningsnedgang på min. 30 pct. Tvangslukkede p-enheder, der har nulomsætning i lukkeperioden, kompenseres for 100 pct. af de stedbundne faste omkostninger, dog maks. 150.000 kr. pr. måned pr. enhed.

Stedbundne faste omkostninger betegnes som faste omkostninger relateret til virksomhedens fysiske CVR-registrerede adresse (hjemstedsadresse), herunder husleje, renter og bidrag på lån i ejendommen, forbrugsudgifter til el, vand og varme samt ejendomsforsikring og -skatter.

Under kompensationsordningen for faste omkostninger kompenseres virksomheder ift. deres omsætningsnedgang, dvs. at virksomheder med større omsætningsnedgang vil få dækket en større andel af deres faste omkostninger, end virksomheder med mindre omsætningsnedgang.

Konkret beregnes virksomhedernes kompensationsprocent efter en kompensationsstrappe, hvor virksomheder kan modtage op til 90 pct. kompensation. Særligt for tvangslukkede virksomheder gælder det, at de kan

modtage 100 pct. kompensation i den periode, de er underlagt forbud mod at holde åbent, såfremt de i perioden har nulomsætning, *jf. tabel 6.5.*

Oprindeligt modtog virksomheder kompensation efter en tidligere version af kompensationstrappen. På baggrund af et ønske om at hæve kompensationsgraden for virksomhederne blev der indført en ny trappemodel gældende fra d. 1. november 2020. Sidenhen er den nye trappes kompensationsgrader blevet ensrettet på tværs af virksomhedsstørrelser, for at gøre det lettere for virksomhederne at gennemskue, hvor meget kompensation de kan forvente at modtage.

Tabel 6.5

Kompensationstrapperne		
	Gammel trappe	Ny trappe
Omsætningsnedgang (pct.)		
30	-	40
35	25	45
40	30	50
45	35	55
50	40	60
55	45	65
60	50	70
65	55	75
70	60	80
75	65	85
80	70	90
85	75	
90	80	
95		

Anm.: Trappetrinernes niveau i den nye trappemodel afspejler den kompensationsgrad, der er mulig at give inden for gældende statsstøtteregele uden at risikere, at virksomhederne blev overkompenseret, dvs. bedre stillet med kompensation end inden Covid-19-udbruddet i Danmark.

Kilde: Erhvervsministeriet.

Kompensationsordningen for selvstændige

Der kan opnås kompensation via selvstændigordningen, hvis man har et forventet omsætningstab på minimum 30 pct. Der kan kompenseres 90 pct. af omsætningstab, mens tvangslukkede selvstændige med nul-omsætning kan få 100 pct. i kompensation, dog op til et kompensationsloft. Fra ordningens start og frem til 9. december 2020 var kompensationsloftet 23.000 kr. pr. måned. Fra og med den 9. december 2020 kan selvstændige med ansatte få op til 33.000 kr. pr. måned i kompensation, mens selvstændige uden ansatte kan få op til 30.000 kr. pr. måned i kompensation. For at modtage mere end 23.000 kr. i kompensation pr. måned er det et forudsætning, at man ikke trækker mere end 23.000 kr. pr. måned ud af virksomheden. Dette krav gælder fra og med den 1. februar.

Kompensationsordningen for selvstændige er målrettet selvstændige med maksimalt 25 ansatte. Den selvstændige skal være væsentligt beskæftiget i virksomheden i hele kompensationsperioden, og må maksimalt have en årlig personlig indkomst på 800.000 kr.

Kompensationsordningen for freelancere med B-indkomst

Der kan opnås compensation via ordningen for freelancere med B-indkomst, hvis man har et forventet B-indkomsttab på minimum 30 pct. Der kan kompenseres 90 pct. af B-indkomsttabet, dog maks. 23.000 kr. pr. måned.

Kompensationsordningen for freelancere med blandet indkomst (kombinatører)

Der kan opnås compensation via ordningen for freelancere med blandet indkomst, hvis man har et forventet indkomsttab på minimum 30 pct. Frem til den 9. december 2020 var det muligt at få compensation for tabt A- og B-indkomst. Fra og med den 9. december 2020 er det også muligt at få compensation for tabt overskud i selvstændig erhvervsvirksomhed. Der kan kompenseres 90 pct. af det samlede indkomsttab, dog maks. 20.000 kr. pr. måned.

Arrangørordningen

Som arrangør kan man søge om compensation, hvis man har været hovedansvarlig for planlægningen af ét eller flere arrangementer med offentlig adgang og mindst 350 forventede deltagere, der skulle have været afholdt i Danmark i perioden fra den 6. marts 2020 til og med den 30. september 2021.

Bilag 6.2 – Referenceperioder

Når virksomheder søger om kompensation for hhv. faste omkostninger og omsætningstab for selvstændige mv., skal de oplyse deres omsætningsnedgang målt ift. en periode inden Covid-19-udbruddet kom til Danmark – en såkaldt referenceperiode. Referenceperioden udgør dermed den sammenligningsperiode, virksomhedens omsætningsnedgang opgøres forholdsmæssigt i forhold til, og har således til formål at give et retvisende billede af virksomhedens økonomi inden Covid-19. På kompensationsordningerne for løn og store arrangementer anvendes ikke referenceperioder.

Referenceperioderne blev oprindeligt fastsat i foråret 2020, da det var forventningen, at kompensationsordningerne kun skulle gælde i tre måneder. For at tage højde for evt. sæsonudsving i virksomhedernes omsætning, blev referenceperioden fastsat til andet kvartal 2019. Samtidig var der herved overensstemmelse med indberetningen af moms mv., hvilket gjorde ansøgningsprocessen lettere. Denne referenceperiode blev fastholdt, da kompensationsordningerne blev forlænget, hvorved revisorerklæringer kunne genbruges.

Da referenceperioden og kompensationsperioden kan have forskellig længde, sker der en omregning til en gennemsnitlig omsætning pr. dag, som sammenlignes for at beregne omsætningsnedgangen. På den måde udlignes eventuelle forskelle i længderne af kompensations- og referenceperioderne.

Princippet om periodebaserede opgørelser af reference- og kompensationsperioder er siden fastholdt for hverken at under- eller overkompensere virksomheder, fx inden for rejse- og oplevelsesindustrien, som har en større del af deres omsætning i visse måneder.

Referenceperioderne afspejler i udgangspunktet en periode tilsvarende kompensationsperioden i det forudgående år. Hvis en kompensationsperiode starter midt i en måned, vil referenceperioden fortsat starte d. 1. i måneden året før, for at gøre det nemmere for virksomheden at periodisere referenceomsætningen.

Med de seneste forlængelser strækker kompensationsperioderne sig nu længere end ét år fra startdatoen for ordningerne d. 9. marts 2020, hvorfor det ikke længere er hensigtsmæssigt at anvende en referenceperiode i det forudgående år. Referenceperioderne for ansøgninger om kompensation fra marts 2021 og fremefter vil således, i udgangspunktet, være en tilsvarende periode i 2019.

Virksomheder kan anvende en alternativ referenceperiode, hvis standardreferenceperioderne på grund af helt særlige omstændigheder ikke er retvisende. Det beror på en konkret vurdering ifm. sagsbehandlingen, hvorvidt der foreligger helt særlige omstændigheder, der kan udløse brug af en alternativ referenceperiode. Det kan fx være en betydelig nedgang i, eller ingen, omsætning grundet fx alvorlig sygdom, barsel, ferielukning, vandskade, brand, omfattende renoveringsprojekter, anskaffelser af aktiver eller ændringer i aktiviteten, som øger omsætningen betydeligt, eller hvis virksomheden er en vækstvirksomhed.

Nystartede virksomheder, der ikke var stiftet i 2019, har også mulighed for at anvende en alternativ referenceperiode. Denne skal i udgangspunktet udgøre tre sammenhængende måneder, indtil kompensationsperiodens start. For virksomheder, der er stiftet senere end tre måneder inden kompensationsperiodens start, skal omsætningen fra stiftelsestidspunktet og frem til kompensationsperiodens start udgøre referenceperioden.

7. Sammenhængende erhvervsaktiviteter

Under Covid-19-pandemien har der været indført en række restriktioner, som har begrænset eller nedlukket forskellige aktiviteter. Det har haft direkte betydning for en række betingelser for at drive forretning. Selvom restriktionerne kun omfatter afgrænsede aktiviteter, kan de også have afledte effekter på andre dele af økonomien. I kapitel 6 blev det belyst, hvordan nogle virksomheder havde vanskeligt ved at gøre brug af de målrettede kompensationsordninger i efteråret 2020 på grund af kravet om, at virksomheden skulle dokumentere, at være ramt af en kompensationsberettigende restriktion.

Vanskelighederne skal ses i lyset af, at der er sammenhænge mellem forskellige dele af økonomien både på produktions- og forbrugssiden. På produktionsiden hænger virksomheder sammen gennem et netværk af indbyrdes vare- og tjenesteleverancer med leverandører og underleverandører til virksomhederne, der har den endelige vare- eller tjenesteproduktion. Eksempelvis påvirker en aflyst koncert ikke blot arrangøren men også indholdsproducenterne mv. til koncerten. På forbrugssiden er mange varer og tjenester mv. forbundne og komplementerer hinanden. Eksempelvis bestiller turister ikke blot et overnatningssted, men bruger også penge på lokale restauranter og museer mv.

Dette kapitel belyser de afledte effekter af restriktioner gennem produktions- og forbrugssammenhænge i den økonomiske aktivitet i Danmark på tværs af brancher. Formålet er at undersøge, om kompensationsordningerne kan målrettes særligt udsatte brancher i lyset af, at erhvervsaktiviteter er forbundne.

Produktionssammenhænge – leverandører og underleverandører

Virksomheder er gensidigt afhængige gennem et netværk af indbyrdes vare- og tjenesteleverancer med leverandører og underleverandører til virksomhederne, der har den endelige vare- eller tjenesteproduktion. I nærværende rapport skelnes der ikke mellem leverandører og underleverandører, og fremadrettet vil de betegnes samlet som underleverandører.⁹

En række input er med til at skabe et endeligt produkt eller tjenesteydelse. Det drejer sig blandt andet om virksomhedernes kapitalapparat, mellemfabrikater og serviceaktiviteter, som fx kan omfatte design, produktion, marketing og distribution, der hver især tilfører det endelige produkt værdi. Aktiviteterne kan enten foretages af samme virksomhed, eller med input fra forskellige underleverandører.

Virksomheder vil som oftest købe produktionsudstyr og kapitalapparat udefra, og vil typisk købe halvfabrikater af underleverandører, som bruges til at producere nye produkter. Forskellen mellem værdien af de produkter eller tjenesteydelser, som virksomheden producerer, og udgiften til input af varer og tjenester, som er medgået i produktionen, udgør værditilvæksten i virksomheden.

Virksomheder kan vælge at outsource dele af deres produktion til underleverandører. Dermed indgår virksomheder og underleverandører i et produktionsnetværk, som gør det muligt for virksomhederne at specialisere sig i at producere en bestemt komponent i en værdikæde. Denne specialisering kan, sammen med stordriftsfordele, være med til at øge virksomhedernes produktivitet. Hertil kommer, at virksomhederne

⁹ En leverandør i den sammenhæng er en virksomhed, der har leverancer til virksomheden med slutproduktet, hvorimod en underleverandør er karakteriseret ved, at dens vigtigste kunder ikke er slutproduktproducenten, men i stedet viderebearbejder eller integrerer deres leverandørers leverancer i egne produkter og ydelser (En kortlægning af Underleverandører i Danmark (Artikel fra AAU))

kan opnå øget fleksibilitet og flytte risici forbundet med produktionen til virksomhedens underleverandører. Eksempelvis kan slutproducenter danne robuste værdikæder ved hjælp af såkaldt "dual sourcing"-strategier, hvor de køber samme inputfaktor fra forskellige underleverandører for at modgå leveranceflaskehalse eller underleverandørens markedsmagt.

Underleverandører kan også opleve større efterspørgsel, når andre virksomheder udvider. Det kan gøre det nemmere for dem at udnytte deres kapacitet og høste stordriftsfordele. Specialiserede underleverandører påtager sig dog også en større risiko i forhold til at kunne afsætte deres varer eller tjenester sammenlignet med virksomheder, der har en bredere produktportefølje og diversificerede kundegrundlag og salgskanaler. Ved at levere til flere forskellige slutproducenter, kan underleverandører dog opnå en vis risikospredning.

En kortlægning af underleverandører i Danmark fra 2015 udarbejdet af forskere på Aalborg Universitet til Industriens Fond viste, at knap 1/4 af alle virksomheder i dansk industri og industrirelaterede erhverv er integrerede leverandører, som leverer kundespecifikke produkter målrettet deres vigtigste kunder (dvs. slutproducenterne).¹⁰ Denne type af virksomhed vil være mere sårbar over for udsving i slutproducenternes efterspørgsel.

Et eksempel på opdeltede produktionskæder kunne være et bryggeri, som i udgangspunktet både producerer øl og dåser, men som overgår til at specialisere sig i at producere øl, og i stedet købe dåser. Specialiseringen medfører, at produktionskæden bliver opdelt på to virksomheder. En underleverandør som producerer dåser, og en virksomhed, der producerer øl, hvilket medfører handel mellem virksomheden og underleverandøren.

En metode til at se på relationerne mellem virksomheder og underleverandører er at anvende Danmarks Statistiks input-outputtabeller, der viser leverancer mellem forskellige brancher.¹¹ Konkret ses der på, hvordan en ændring af produktionen i en branche påvirker andre indenlandske underleverandører. En ændring af produktionen kan eksempelvis opstå som følge af restriktioner i forbindelse med Covid-19, som fører til mindre efterspørgsel efter en given vare eller tjenesteydelse. I denne sammenhæng ses der nærmere på en ændring i produktionen i branchen *hoteller mv.*

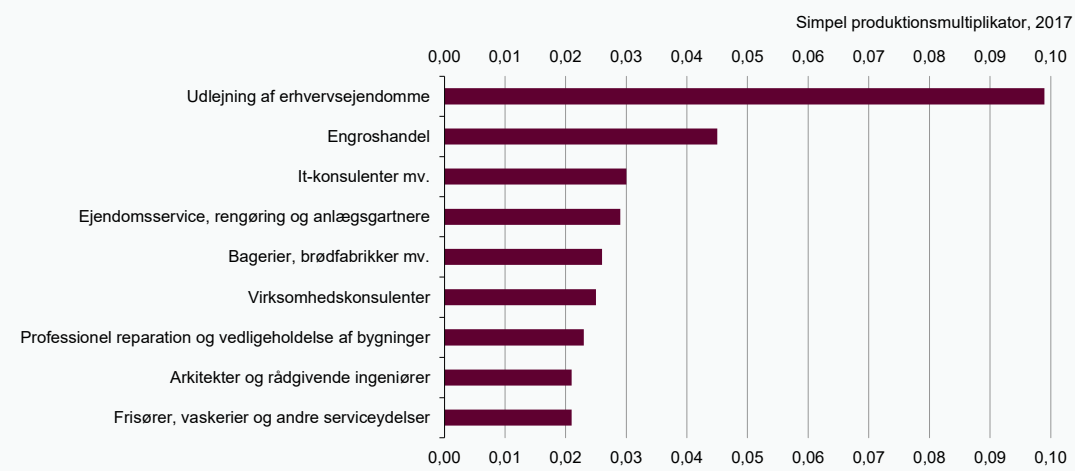
Analysen viser, at den samlede effekt af en ændring i produktionen, eksempelvis udløst af Covid-19-restriktioner, af en enhed endelig anvendelse blandt *hoteller mv.*, ud over i branchen selv, er størst i brancherne *udlejning af erhvervsjendomme, engroshandel og it-konsulenter mv.*, jf. figur 7.1.

¹⁰ En kortlægning af Underleverandører i Danmark (Artikel fra AAU).

¹¹ Branchedefinitionen følger her nationalregnskabs 117-branchegruppering.

Figur 7.1

Samlet effekt på enkelte brancher ved ændring i produktion for hoteller mv.



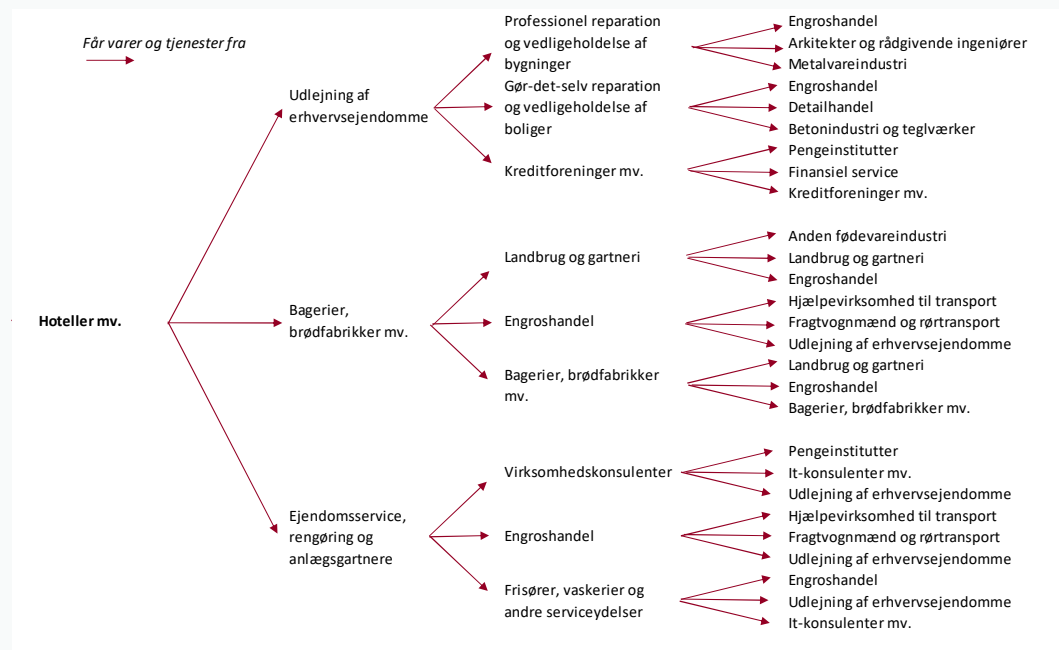
Anm.: Effekten er angivet ved den simple produktionsmultiplikator, som viser, hvor meget den samlede produktion i dansk økonomi stiger med, når en branche skal levere én enhed til endelig anvendelse. Den siger dermed noget om, hvor meget aktivitet branchen skaber. En effekt på 0,1 svarer til en ændring i branchen på 10 pct. af ændringen i produktion hos branchen med endelig anvendelse. Den simple produktionsmultiplikator for *Hoteller mv.* i alt er 1,75. Den simple produktionsmultiplikator tager ikke højde for afledte effekter gennem for eksempel beskæftigelse og lønindkomst eller anden form for økonomisk dynamik. I modellen er det antaget, at den økonomiske struktur er uændret siden 2017, hvor data er fra, samt at de marginale effekter ved stødet er lig de gennemsnitlige effekter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er værd at bemærke, at *engroshandel* ikke er blandt de tre største direkte underleverandører til *hoteller mv.* Branchen optræder dog flere gange, blandt andre underleverandørers netværk, jf. figur 7.2. Dette er medvirkende til, at branchen samlet set er blandt dem, der rammes hårdest af en ændring i produktionen hos *hoteller mv.* Omvendt er eksempelvis *bagerier og brødfabrikker mv.* blandt de brancher, der leverer mest input til *hoteller mv.*, men den er ikke blandt de hårdest ramte brancher samlet set af en ændring i produktionen hos hotellerne.

Figur 7.2

Illustration af indenlandske underleverandører ved ændring i produktion for hoteller mv.



Anm.: Figurene viser de tre største indenlandske direkte underleverandører til den pågældende branche (117-branche-gruppering). Produktionsstødet fortsætter i princippet uendeligt mange gange via underleverandører, men bliver konstant mindre og mindre, hvorfor den samlede effekt (den simple produktionsmultiplikator) konvergerer til et enkelt tal.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Eksemplet viser, at der er en lang række af forskelligartede brancher, som indirekte påvirkes af en ændring i produktionen i en branche. Hver underleverandør har yderligere underleverandører, som igen har underleverandører osv.

Eksemplet viser også, at den enkeltstående effekt af stødene er relativt begrænset hos de enkelte leverandør- og underleverandørbrancher. I den sammenhæng er det dog væsentligt at være opmærksom på, at der er tale om en effekt af en isoleret ændring i produktionen i en branche. For mange brancher er det forventeligt, at de vil være påvirket simultant af påvirkninger på andre brancher. Eksempelvis er hoteller påvirket af et produktionsstød til rejsebureauerne. Det understreger, at rejserestriktioner påvirker hoteller både direkte og indirekte.

Ved at bruge input-outputtabellerne kan man også se, at stort set alle brancher i et eller andet omfang er påvirket af en ændring i produktionen hos *hoteller mv.* Men antallet falder, hvis man kun ser på de brancher, som leverer vare- eller tjenesteinput svarende til mindst 1 pct. af hotellernes produktion, jf. tabel 7.1. Det betyder, at en række underleverandørbrancher samlet set kan have en beskedent eksponering, hvis deres primære salg er fleksibelt og kan indgå i andre sektorer, der ikke oplever en negativ ændring i produktionen.

Tabel 7.1

Antal brancher påvirket i første led af en ændring i produktionen for hoteller mv.

	Hoteller mv.
Underleverandører (backward linkage)	
Alle brancher (ud af 117)	103
Brancher med mindst 1 pct. vareleverance	13
Leverer selv til (forward linkage)	
Alle brancher (ud af 117)	116
Brancher med mindst 1 pct. vareleverance	13

Anm.: Opgørelsen er lavet på DB07117-gruppering.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Effekterne i eksemplet er kortsigtede. Input-outputberegningerne er statiske i deres natur, det vil sige, at erhvervsstrukturen ikke forandres. Erhvervsstrukturen kan dog ændre sig over tid og dermed påvirke virksomhedernes indbyrdes vare- og tjenesteleverancer. Dermed vil de langsigtede effekter afvige fra de kortsigtede, som er beskrevet ovenfor. På kort sigt vil hoteller fx kun i begrænset omfang ændre, hvilke bygninger de har, hvilket er med til at begrænse effekten på branchen *udlejning af erhvervsjendomme*. Dermed kan overstående analyse overvurdere effekten på kort sigt. På længere sigt kan hotelbranchen dog blive nødsaget til at opsigte lejemål, og bygningernes anvendelse ændres.

Det beskrevne eksempel fokuserer på underleverandører til *hoteller mv.* Det er dog også muligt at se på, hvilke brancher *hoteller mv.* leverer den største del af deres produktion til, såkaldte *forward linkages*. I tabel 7.1 ovenfor kan det ses, at branchen selv har direkte leverancer til en lang række brancher. Det kan fx være virksomheder, der køber hotelovernatninger i forbindelse med forretningsrejser. De største leverancer fra *hoteller mv.* sker til brancherne *arkitekter og rådgivende ingeniører* samt *engroshandel*.

En anden væsentlig pointe i forhold til input-outputanalysen er, at den er foretaget på et forholdsvist aggregeret brancheniveau. Eksempelvis omfatter *restauranter* både restaurationsvirksomhed med servering for siddende gæster og pizzeriaer, grillbarer mv., som må forventes at servicere forskellig efterspørgsel. Det betyder, at det bliver svært at drage entydige konklusioner i forhold til brancher, da der kan være store forskelle i påvirkning på underbrancheniveau og endda inden for de enkelte underbrancher.

Problemstillingen med at analysere på brancheniveau bliver blandt andet relevant i forhold til særligt specialiserede virksomheder. Eksempelvis har fødevareproduktionen generelt set klaret sig udmærket igennem 2020, men virksomheder, der er specialiseret i at levere produkter til brug på restauranter og lignende, kan i høj grad være påvirket og samtidig have svære betingelser for at omstille sig.

Forbrugssammenhænge

Det ovenstående afsnit har belyst sammenhænge mellem erhvervsaktiviteter på produktionssiden via leverancer af varer og tjenester mellem virksomheder. I dette afsnit ses der i stedet nærmere på sammenhænge på forbrugssiden.

Sammenhænge på forbrugssiden kommer til udtryk gennem komplementære forbrugsgoder, hvor forbrugeres køb af en vare eller tjeneste fører til, at de også køber en anden relateret eller komplimenterende vare eller tjeneste.

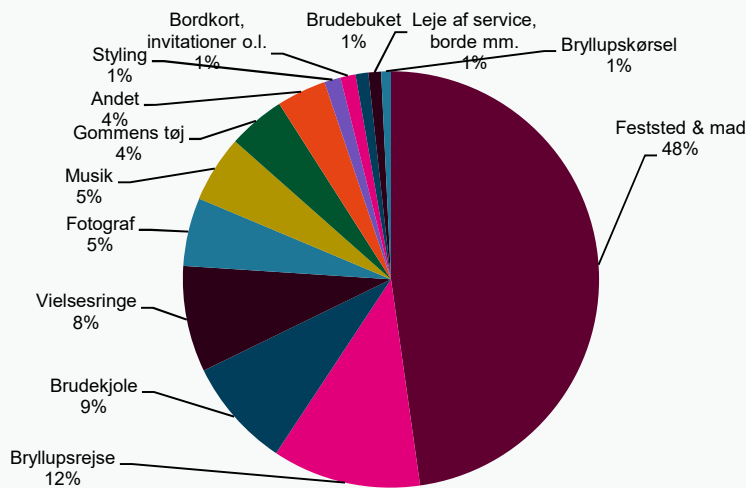
Det kan eksempelvis være en hotelovernatning i forbindelse med en koncertoplevelse, en taxa hjem efter et besøg på en restaurant, eller at kæledyr passes på en kennel, mens ejeren er på ferie. På den måde kan restriktioner også indirekte påvirke den økonomiske aktivitet i en række forbundne aktiviteter. Det er imidlertid vanskeligt at identificere særskilt, men ligesom med underleverandører til produktionen i restriktionsramte brancher, vil der også være en reel negativ påvirkning for nogle virksomheder.

Visit Denmark har eksempelvis fået udarbejdet en undersøgelse, som peger på, at kun 8 pct. af den samlede værditilvækst fra turisme i 2018 kom fra overnatningssteder, mens der var en større værditilvækst fra restauranter og værtshuse (13 pct.), transportvirksomheder (9 pct.) og detailhandlen (17 pct.).¹² I samme undersøgelse fremgik det også, at næsten halvdelen af den samlede værditilvækst stammede fra andre brancher end turismeerhverv og detailhandlen. Ifølge undersøgelsen er der altså kun en meget begrænset del af turismeøkonomien, som er relateret til selve overnatningsstederne. I stedet er aktiviteten i høj grad relateret til forbundne forbrugsaktiviteter. Det bemærkes, at undersøgelsen tjener til illustration af forbrugssammenhænge, men den kan ikke oversættes direkte til et mål for påvirkningen af restriktioner på økonomien, som blandt andet også afhænger af ændrede forbrugsmønstre under Covid-19-pandemien og mulighederne for substitution.

Et anden illustration af denne form for komplementaritet og co-produktion bestående af forskellige varer og tjenester – og dermed forskellige involverede virksomheder – er ved at se på udgiftssammensætningen, når der fx afholdes bryllup, *jf. figur 7.3*. Eksemplet illustrerer, at en restriktion som forsamlingsforbuddet, der har ført til aflysning af mange bryllupper, berører en lang række af brancher og virksomheder.

Figur 7.3

Bryllupsbranchens opgørelse over fordelingen af bryllupsudgifter



Anm.: Fordelingen af udgifter er baseret på brudepars registreringer af udgifter i bryllupsplanlægningsapp'en WEDBOX.
Kilde: Bryllupsbranchen.

¹² <https://www.visitdenmark.dk/corporate/videncenter/turismens-oekonomiske-betydning>
Tabel 2.2.1

Forbrugssammenhænge og underleverandører i kompensationsordningerne

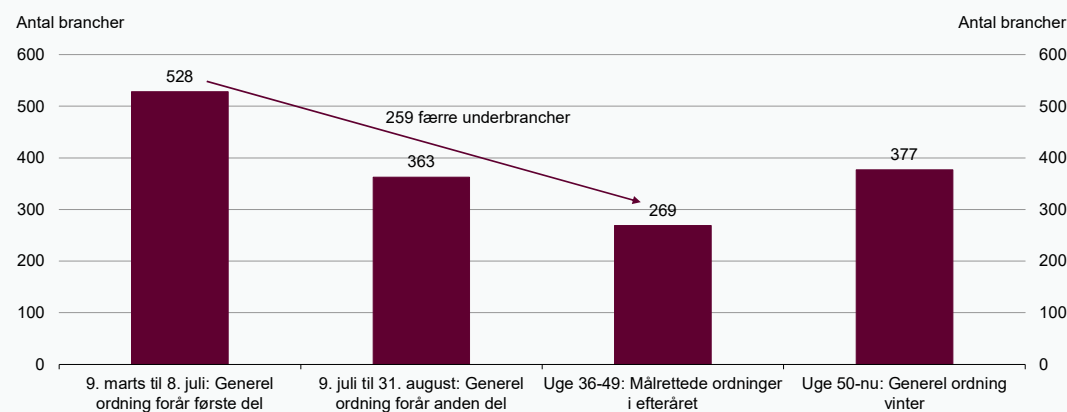
I kapitel 6 blev det beskrevet, at en række virksomheder havde vanskeligt ved at gøre brug af de målrettede kompensationsordninger. Det skyldes navnlig et krav om, at leverandører skal være *direkte* leverandører til en restriktionsramt virksomhed for at være kompensationsberettiget. Ligeledes er der også virksomheder, som har forbundne erhvervsaktiviteter med virksomheder, der er ramt af restriktioner, men som ikke selv kan dokumentere at være ramt af restriktioner.

Det er imidlertid ikke ligetil ud fra data at identificere brancher, der eventuelt burde have haft adgang til kompensation. En mulighed er at betragte, hvilke brancher, der ikke længere modtog kompensation, da man overgik fra de generelle til de målrettede kompensationsordninger i efteråret 2020. Et sådan exit fra kompensationsordningerne vil typisk skyldes, at virksomhederne har genstartet aktiviteten eller tilpasset sig de ændrede forretningsvilkår og derfor ikke længere havde behov for støtte gennem kompensationsordningerne. I enkelte tilfælde kan det dog også være udtryk for, at virksomheder havde svært ved at leve op til kravene i de målrettede kompensationsordninger.

Data for brugen af kompensationsordningerne viser, at der var 259 færre brancher i kompensationsordningerne, når man sammenligner de generelle kompensationsordninger i foråret 2020 med de målrettede ordninger i efteråret 2020, jf. figur 4. Dette er ud af en samlet total på 654 brancher. Samlet set tegner det et billede af, at mange brancher ikke benyttede de målrettede kompensationsordninger. Dette skal dog også ses i relation til et generelt lavere niveau af restriktioner. Siden man genindførte de generelle ordninger i december 2020, er antallet af brancher steget med 108 i forhold til perioden med de målrettede ordninger. Samlet set er antallet af brancher, som trækker på de generelle kompensationsordninger, dog væsentligt lavere i den nuværende periode, end det var sidste forår.

Figur 7.4

Antal brancher (detaljeret brancheniveau) der har modtaget kompensation fordelt på perioder



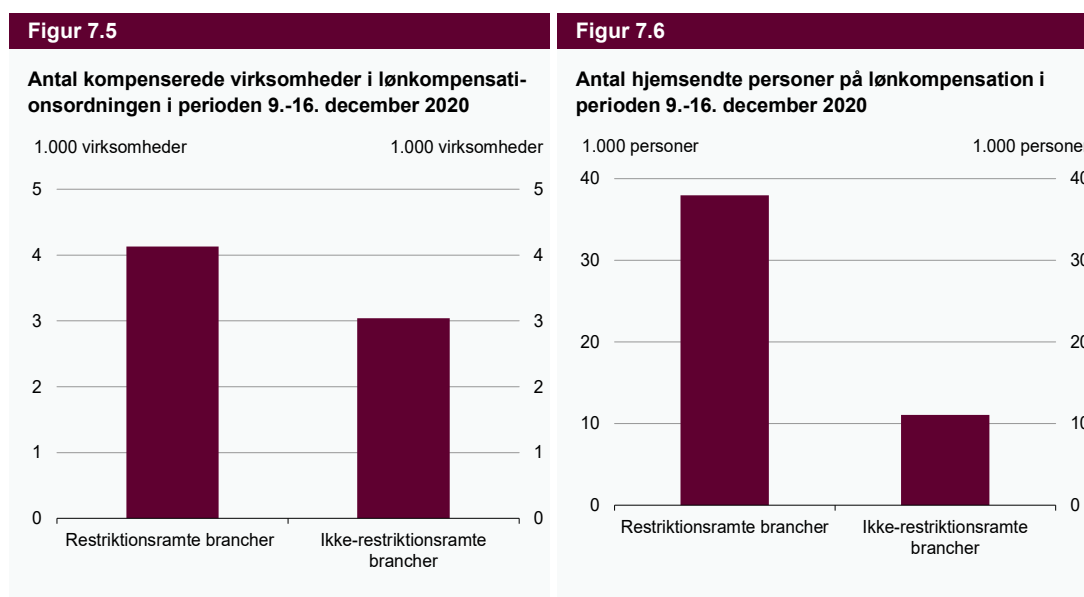
Anm.: Brancher med 3 eller færre virksomheder, som modtager kompensation, er ikke medtaget.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

En anden måde at anskueliggøre, hvilke virksomheder der er indirekte ramt af restriktioner, er ved at se på de virksomheder, der benyttede lønkompensationsordningen i perioden 9.-16. december 2020. Dette var den første uge, hvor der igen var adgang til den generelle lønkompensationsordning, men der var på det tidspunkt fortsat relativt få brancher, som var direkte ramt af restriktioner (i figur 7.5 og 7.6 opgjort som

brancherne hoteller og restauranter, kultur og fritid samt undervisning). Samtidig er lønkompensationsordningen en forholdsvis objektiv målestok, idet adgang til lønkompensationsordningen kræver, at man hjemsender medarbejdere.

En betydelig del af virksomhederne, der benyttede lønkompensationsordningen i den pågældende periode, var ikke direkte pålagt restriktioner, *jf. figur 7.5*. Det drejer sig fx om virksomheder inden for brancherne handel og transport. Det peger på, at en stor del af de virksomheder, der er økonomisk ramt i forbindelse med Covid-19, er indirekte ramt af restriktioner, fx som leverandører eller via forbundne erhvervsaktiviteter.



Anm.: De restriktionsramte brancher omfatter hoteller og restauranter, kultur og fritid samt undervisning. Tallene i figurerne er ikke sat i forhold til den samlede beskæftigelse (dvs. potentiale for hjemsendelse) i de enkelte brancher.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figuren viser dog også, at der var langt flere medarbejdere hjemsendt på lønkompensation i virksomheder, der var i restriktionsramte brancher, *jf. figur 7.6*. Det indikerer således, at de ikke-restriktionsramte virksomheder gennemsnitligt havde færre medarbejdere på lønkompensationsordningen.

Opsummering

Dette kapitel har illustreret, at økonomisk aktivitet er kendetegnet ved at være knyttet sammen på tværs af virksomheder og brancher. Det gælder både på produktionssiden og i forhold til forbrugsmønstre. På produktionssiden er virksomheder knyttet sammen i netværk med omfattende forgreninger af underleverandører inden for forskellige brancher. På forbrugssiden er der en række varer og tjenester, som komplimenterer hinanden, og som går på tværs af brancher. Tilsammen betyder det, at restriktioner ikke kun har betydning for de brancher og virksomheder, som rammes direkte, men også for en række andre brancher og virksomheder, som rammes indirekte. Tilsvarende har mange brancher og virksomheder også diversificerede salgs- og efterspørgselskanaler, hvilket i sig selv kan virke som en sikring mod stød og nedgang i enkelte forretningsområder eller kundesegmenter. Dertil har kapitlet også belyst, at restriktioner kan ramme forskelligt på tværs af og inden for enkelte brancher.

I forhold til indretningen af kompensationsordninger medfører denne sammenhæng af erhvervsaktiviteter ikke problemer, når de generelle kompensationsordninger er åbne, da de omfatter alle brancher. I forbindelse med en gradvis genåbning kan det imidlertid vise sig vanskeligt, at målrette kompensationsordninger til særligt udsatte erhverv på baggrund af brancheinddelinger, fordi forgreninger af leverandør- og forbrugsrelationer mv. ofte ikke kan afgrænses igennem branchetilknævninger.

8. Status på likviditetsordninger

Virksomheder har generelt behov for ekstern finansiering, herunder tilstrækkelig likviditet for at kunne opretholde driften. Behovet for likviditet kan for eksempel skyldes, at der er omkostninger ved at producere, mens indtjening fra salget først kommer senere. En anden væsentlig grund til, at virksomheder har behov for likviditet, er, at det kan sikre, at virksomheden kan modstå udsving i omsætningen, som typisk svinger mere end deres omkostninger. Et tilstrækkeligt likviditetsberedskab sikrer, at virksomheden ved et kortvarigt fald i omsætningen ikke bliver nødt til at reducere antallet af medarbejdere eller gennemføre andre tiltag for at tilpasse omkostningerne og kapaciteten. Endvidere medfører et forhastet salg af aktiver for at skaffe likviditet typisk en lav salgspris. Grundlæggende kan et midlertidigt likviditetsproblem blive til et solvensproblem. En længere periode med manglende indtjening, og derfor likviditetsproblemer, vil med tiden udhule solvensen.

I en frit fungerende markedsøkonomi skaffer virksomhederne likviditet fra enten interne midler, fx opbygget via indtjening eller kapitalindskud fra ejerne, nye investorer, eller via ekstern finansiering, herunder især fra banker. Bankerne kreditvurderer deres kunder for at styre risikoen på deres udlån. Vurderer banken, at en virksomhed ikke er rentabel, gives der ikke kredit. Hermed bidrager bankerne til et samfundsgavnligt hensyn til, at ikke-konkurrencedygtige virksomheder lukker eller aldrig starter. Et velfungerende finansielt system bidrager således sammen med gode rammevilkår for opstart og afvikling af virksomheder til, at arbejdskraft og kapital allokeres effektivt, hvilket understøtter produktivitet og dermed bidrager til vores velstand, *jf. Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, maj 2020.*

Covid-19-pandemien ramte en stor del af økonomien pludseligt og med stor styrke, og ingen vidste, hvor lang tid pandemien ville vare. Meget aktivitet og dermed indtjening forsvandt pludseligt, samtidig med at usikkerheden steg, hvilket øgede virksomhedernes behov for likviditet kraftigt. Leverandører blev ramt via en forventning hos deres kunder om længere betalingsfrister. Det var ikke muligt og heller ikke samfundsmæssigt hensigtsmæssigt for virksomhederne umiddelbart at tilpasse deres omkostninger. Den høje grad af usikkerhed betød også, at det ikke var sikkert, at de finansielle institutioner kunne eller ville dække virksomhedernes fulde likviditetsbehov. Der var således en forøget risiko for, at mange virksomheder ville gå konkurs alene fordi, at de midlertidigt ikke kunne skaffe likviditet, og at denne situation kunne føre til en form for en dominoeffekt, hvor manglende likviditet eller konkurs af en virksomhed trækker leverandører med ned grundet udstående betalinger.

For at undgå dette stillede staten ekstra likviditet til rådighed for virksomheder ved at udskyde betalingsfrister og senere ved at indføre rentefri låneordninger for indkomstskatter og moms, *jf. boks 1*. Ud over de skattemæssige likviditetstiltag fik virksomhederne også adgang til en række andre hjælpeordninger, f.eks. igennem Vækstfonden og EKF. Gennem disse ordninger har virksomheder, der er hårdt ramt af pandemien, blandt andet fået mulighed for at få lån i pengeinstitutterne med statsgaranti. I løbet af vinteren 2020/2021 er der kommet yderligere tiltag, i form af Vækstfondens genstartsfond og Danmarks genopretningsfond, som bidrager til et finansielt sikkerhedsnet under danske virksomheder, der er påvirket af Covid-19 pandemien .

De offentlige likviditetsordninger udnytter, at det offentlige har nemmere adgang til lånefinansiering, især givet den høje usikkerhed, der var i begyndelsen af Covid-19 pandemien, og ud fra systemiske hensyn

havde grund til at påtage sig mere risiko end private långivere var villige til. Likviditetsordningerne har bidraget til at reducere antallet af konkurser af levedygtige virksomheder, hvilket understøtter en hurtig genopretning af økonomien, når restriktionerne kan lempes.

Behovet for fortsat skattemæssig likviditetsstøtte er dog aftaget. Pandemien har nu varet i over et år, og der er på en række områder sket en tilpasning til den nye situation. Endvidere er befolkningen ved at blive vaccineret, og selvom økonomien og flere brancher aktuelt stadig er påvirket af restriktioner, er der mindre usikkerhed om længden af pandemien og de mulige restriktioner. Den overordnede økonomiske situation og udsigterne er således forbedret betydeligt i forhold til situationen sidste forår.

Rentefri skattemæssig likviditetsstøtte har en række uheldige konsekvenser, hvis den fortsætter, herunder at ordningerne ikke er målrettet virksomheder påvirket af Covid-19 pandemien, at de bremser den naturlige dynamik i erhvervslivet ved at holde hånden under virksomheder, der ikke er levedygtige (såkaldte zombievirksomheder), at der ikke er foretaget en kreditvurdering i forbindelse med långivningen, hvilket øger risikoen for statslige tab, og endelig, at de indeholder et betydeligt forvriddende subsidieelement, dvs. staten forventer samlet set tab på ordningerne, i forhold til finansiering på almindelige, markedsmæssige vilkår.

Boks 1

Likviditetstiltag på skatteområdet

Udskydelse af betalingsfrister for moms og indkomstskatter

En række betalingsfrister for indkomstskatter (dvs. A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og B-skat), moms og lønsumsafgift er blevet udskudt som følge af coronakrisen. Formålet med udskydelserne har været at styrke virksomhedernes likviditet relativt hurtigt.

Rentefri låneordninger for moms og indkomstskatter

Med anden bølge af Covid-19 pandemien, som ramte Danmark i efteråret 2020, og som er fortsat ind i 2021, blev det besluttet at skærpe restriktioner for at inddæmme smittespredningen. For at målrette likviditeten til de virksomheder, der særligt har brug for hjælp, blev det besluttet at indføre en række låneordninger for indbetalt A-skat, arbejdsmarkedsbidrag, moms og lønsumsafgift. Låneordningerne har den fordel, at de er mere målrettede end generelle udskydelser af betalingsfrister, da det kun er de virksomheder, der rent faktisk har behov for øget likviditet, der søger om lånene.

Ophævet loft på Skattekontoen

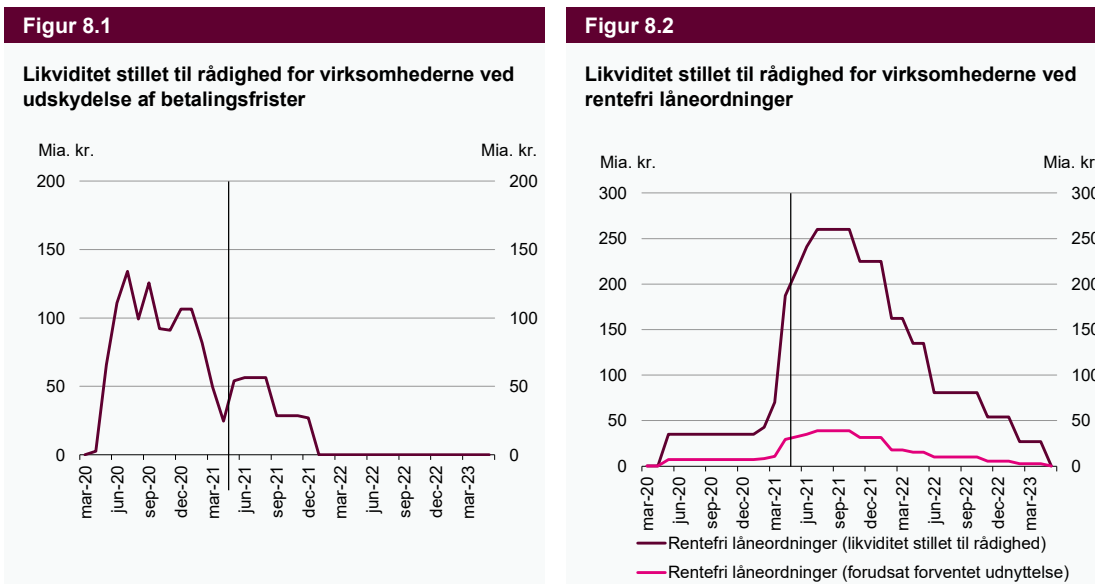
Oprækning af virksomheders skatter og afgifter foregår ved, at virksomheden indbetaler til den såkaldte skattekonto. En virksomhed, der foretager indbetaling til skattekontoen tidligere end 5 hverdage før sidste rettidige betalingsdag for et skatte- eller afgiftskrav, vil få udbetalt det beløb, som overstiger den gældende beløbsgrænse på Skattekontoen (loftet). Hvis der fx er et negativt momstilsvær på skattekontoen, vil det også automatisk blive udbetalt. Loftet på Skattekontoen var frem til den 25. marts 2020 på 200.000 kr. For at sikre, at de virksomheder, der ikke mangler likviditet, og som givet det negative rentemiljø ønsker at indbetale efter de hidtidige betalingsfrister (der ville være gældende uden betalingsfristudskydelser), fortsat kan indbetale til de hidtidige betalingsfrister, har Folketingets partier vedtaget at ophæve loftet på Skattekontoen midlertidigt til og med den 1. maj 2023.

Likviditetsordningerne på skatteområdet

Virksomhederne indbetaler løbende A-skatter og AM-bidrag for deres ansatte og afregner moms af deres salg. Det pludselige og voldsomme økonomiske chok, der indtraf i starten af Covid-19 pandemien, indebar, at mange virksomheders salg blev begrænset, og der var derfor behov for, at staten ydede skattemæssig likviditetsstøtte.¹³ I starten af pandemien var der primært tale om udskydelse af betalingsfrister. Sidenhen er

¹³ Virksomheders momsbetaling udgøres grundlæggende af momsen på virksomhedens salg fratrukket momsen på virksomhedens indkøb. Virksomheder, der har købt varer mv. som input i produktionen, men som pludselig oplever et fald i omsætningen, kan få et såkaldt negativt momstilsvær. Det vil sige, at momsen på virksomhedernes indkøb er større end momsen på virksomhedernes salg inden for en given momsperiode, og dermed skal virksomhederne have penge tilbage fra Skatteforvaltningen. Efter gældende regler udbetales et sådant negativt momstilsvær løbende. Nogle virksomheder, der har oplevet en stor omsætningsnedgang, vil således ikke få likviditetsstøtte ud af udskudt momsbetaling, da virksomheden vil have en negativ momsangivelse.

der i højere grad blevet anvendt låneordninger, hvor virksomhederne rentefrit kan låne et beløb svarende til deres betaling af moms og indkomstskatter, *jf. figur 8.1 og 8.2.*



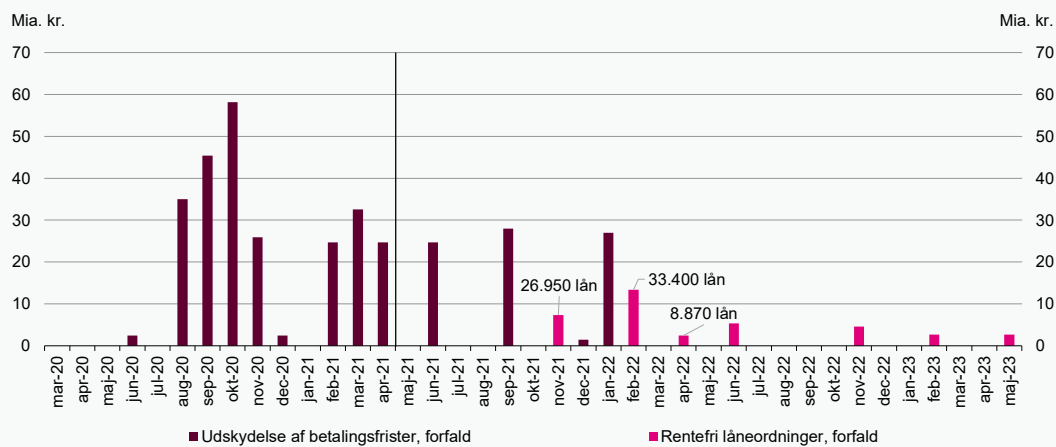
Anm.: Figur 8.1 viser omfanget af skattebetalinger, som virksomhederne har udskudt som følge af længere betalingsfrister. Figur 8.2 viser omfanget af potentielle skattelån samt det faktiske træk. For afsluttede låneordninger angiver kurven virksomhedernes faktiske aggregerede godkendte lån. For uafsluttede låneordninger er der forudsat en anvendelsesgrad på 10 pct. for A-skattelåneordninger og 20 pct. for moms låneordninger på baggrund af erfaringer fra anvendelse af afsluttede låneordninger.

Kilde: Skatteministeriet.

Forskellen på at udskyde virksomhedernes betalingsfrister og at indføre rentefri låneordninger for indbetalte skatter og afgifter, er navnlig, at udskydelse af betalingsfrister som udgangspunkt er tilgængelig for alle virksomheder, hvorimod rentefri låneordninger er mere målrettede, da de kræver en ansøgning fra virksomheden.¹⁴

De rentefri låneordninger blev indført i lyset af nye restriktioner hen over vinteren samtidig med, at der var et betydeligt fald i omfanget af likviditet via udskydelse af betalingsfrister, *jf. figur 8.3.*

¹⁴ Hovedparten af virksomheder, der søger, får godkendt lånet. Afslag gives, hvis virksomheden inden for de seneste tre år har fået fastsat fx moms, A-skat eller afgifter foreløbigt, fordi de ikke har indsendt en angivelse, som de skulle, og ikke har rettet op på forholdet efterfølgende. Afslag kan dog også skyldes, at ejeren eller en person i virksomhedens ledelse inden for de sidste 10 år er dømt for skatte- eller afgiftssvig. Virksomheder, der er under likvidation, konkurs eller tvangsopløsning vil ligeledes få afslag på lån. Virksomheder, som har gæld til staten, kan være omfattet af lånemuligheden. For disse virksomheder vil lånet imidlertid ikke nødvendigvis blive udbetalt til virksomheden i sin helhed, men vil i stedet blive brugt til at dække virksomhedens gæld.

Figur 8.3**Forfaldsprofil for ekstra likviditet til virksomhederne**

Anm.: I tillæg til disse betalinger kommer virksomhedernes ordinære betalinger. Sammenhængen mellem afdragsprofilen og kurven, som viser den likviditet, der er stillet til rådighed for virksomhederne i figur 8.1, kan ikke nødvendigvis aflæses. Det skyldes, at betalingsfristerne for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag i april, maj og juni 2020 først blev udskudt. De udskudte betalingsfrister for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag medførte, at betalingerne for april, maj og juni 2020 ville falde på samme tidspunkt som de ordinære betalingsfrister for august, september og oktober 2020. For at undgå, at månederne august, september og oktober 2020 resulterede i dobbeltbetaling for virksomhederne, blev det besluttet at udskyde de ordinære betalingsfrister for august, september og oktober i 2020 med henholdsvis ca. 4½, 5½ og 6½ måneder. Det betyder, at den samlede mængde likviditet hos virksomhederne ikke falder i figur 8.1, samtidig med at de udskudte betalingsfrister for april, maj og juni 2020 forfalder.

Kilde: Skatteministeriet.

De rentefri låneordninger har en forfaldsprofil, der løber frem til maj 2023. Ved at sprede tilbagebetalingsdatoerne ud over flere år får virksomhederne bedre tid til at oparbejde en tilstrækkelig indtjening eller til at finde alternative finansiering, inden de udskudte moms og A-skatter mv. skal betales.¹⁵

De rentefri låneordninger er benyttet af alle brancher, men særligt af hoteller og restauranter

I forhold til udskudte betalingsfrister foreligger der ikke oplysninger, der muliggør en branchemæssig opdeling af udeståendet, da denne støtte gives automatisk til alle.

De rentefri låneordninger kan derimod brancheopdeles. Ordningen er benyttet af virksomheder i alle brancher. Værdimæssigt er det største udestående på knap 7,2 mia. kr. inden for branchen *handel*, jf. tabel 8.1. Der er også betydelige udeståender inden for branchen *byggeri og anlæg*, selvom branchen ikke generelt er negativt ramt af Covid-19 pandemien (se kapitel 3), samt *industri og videnservice*. For branchen *hoteller og restauranter* udgør de rentefri lån 2,1 mia. kr. Den udestående gæld på ordningerne er primært lån på momsbetalinger. Kun virksomheder, der har haft en meromsætning (større udgående moms end indgående) har moms lån.

¹⁵ Virksomhederne har også adgang til Skattestyrelsens ordinære ordninger for at afdrage skattegæld. Virksomheder kan således under visse omstændigheder anvende de afdragsordninger, som de efter gældende regler har mulighed for selv at oprette på Skattekontoen, og som kan gælde i op til et år. Mens en sådan afdragsordning løber, bliver der beregnet renter efter de gældende regler (pt. 0,7 pct. pr. md.).

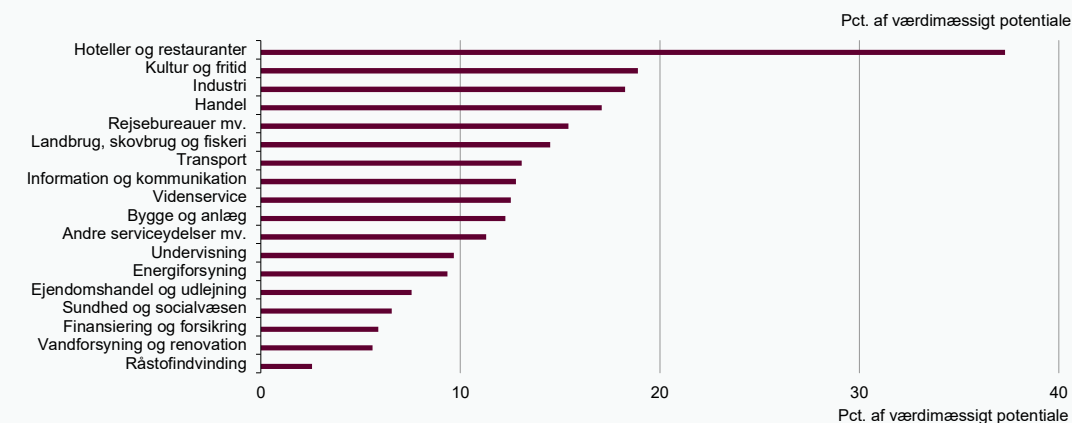
Tabel 8.1**Udestående gæld på skattemæssige låneordninger, mio. kr.**

Handel	7.189
Bygge og anlæg	3.193
Industri	3.190
Videnservice	2.758
Hoteller og restauranter	2.144
Rejsebureauer mv.	1.701
Landbrug, skovbrug og fiskeri	1.617
Information og kommunikation	1.489
Ejendomshandel og udlejning	1.261
Transport	923
Andre serviceydelser mv.	595
Kultur og fritid	396
Finansiering og forsikring	294
Undervisning	236
Sundhed og socialvæsen	204
Energiforsyning	121
Vandforsyning og renovation	52
Råstofindvinding	22

Anm.: Branchen offentlig administration m.v. er udeladt. Den angivne gæld dækker over A-skattelån for januar 2021, A-skattelån for februar og marts 2021, moms-låneordning for marts 2020 og moms-låneordning for marts 2021. Den angivne gæld er pr. 15. april 2021, hvor der fortsat er mulighed for at ansøge om lån fra de låneordninger, som er åbne.

Kilde: Skatteministeriet.

Relativt til potentialet er udnyttelsen af låneordningerne klart størst i branchen *hoteller og restauranter*, hvor knap 40 pct. af den værdimæssige lånemulighed er udnyttet, *jf. figur 8.4*. I mange brancher ligger den værdimæssige udnyttelse på 10-20 pct. Ordningerne er således brugt relativt bredt.

Figur 8.4**Udnyttelse af rentefri låneordninger relativt til værdimæssigt potentiale**

Anm.: Figuren viser, hvor mange pct. brancherne har udnyttet af den likviditet, der er stillet til rådighed for dem. Figuren er således udtryk for, hvor høj grad brancherne har benyttet muligheden for at få et rentefrit lån relativt til potentialet. Udnyttelsen af låneordningerne er angivet pr. 15. april 2021.

Kilde: Skatteministeriet.

De skattemæssige lån er dog generelt forholdsvis små i forhold til produktionen i de enkelte brancher. Således udgør lånene ikke mere end 2-3 pct. af produktionen målt ved bruttoværditilvæksten (BVT) i de enkelte brancher, på nær *hoteller og restauranter*, hvor de udgør godt 6 pct. af BVT i 2019 (knap 9 pct. i forhold til BVT i 2020), jf. tabel 8.2. Der kan dog være betydelige forskelle mellem virksomhederne inden for de enkelte brancher, og for nogle virksomheder kan de skattemæssige lån være store relativt til indtjening og balance.

Tabel 8.2

Udestående rentefri lån på skatteordninger sammenholdt med relevante nøgletal for udvalgte brancher

Branche	Rentefri låneordninger				Mia. kr.					
	Mia. kr.	I pct. af BVT*	I pct. af banklån	I pct. af indlån	BVT*	Indlån	Ændring i indlån**	Banklån	Ændring i banklån**	Realkreditlån
Landbrug mv.	1,5	4,8	2,7	5,7	31,0	26,0	2,1	54,1	-2,3	235,7
Fremstilling	3,2	1,0	6,3	5,7	308,7	56,1	-2,2	50,7	-6,8	28,4
Bygge- og anlæg	3,2	2,6	15,4	10,1	121,8	31,5	4,7	20,7	-2,8	41,4
Handel	7,2	2,7	11,9	13,2	268,0	54,3	13,8	60,3	-7,2	47,4
Transport	0,9	0,9	4,8	4,8	98,3	19,2	3,9	19,2	2,0	11,1
Hoteller og restauranter	2,1	6,3	34,7	38,0	34,2	5,6	0,0	6,2	-0,2	16,3
Information og kommunikation	1,6	1,7	21,4	6,0	95,9	27,1	4,5	7,6	0,1	17,1
Fast ejendom	2,8	1,3	2,7	4,1	212,3	68,1	-9,4	102,5	-2,7	779,7
Vidensservice	1,7	1,2	4,0	1,9	136,5	90,3	20,0	42,3	6,1	40,4
Rejsebureauer mv.	1,4	2,1	6,1	7,2	67,4	19,9	3,5	23,5	-2,3	14,8
Undervisning	0,2	0,2	8,8	2,8	122,2	7,3	0,2	2,3	-0,6	36,1
Kultur, forlystelser og sport	0,2	0,1	3,2	1,0	33,2	10,1	1,1	3,0	0,2	8,4
Andre serviceydelser	0,4	1,2	13,1	3,9	31,0	35,7	-5,8	5,9	0,1	13,6

Anm.: *BVT i 2019. **Ændring siden februar 2020

Kilde: Danmarks Statistik, Danmarks Nationalbank, Skatteministeriet og egne beregninger.

For de fleste brancher har de rentefri lån en begrænset størrelsesorden. En undtagelse er branchen *hoteller og restauranter*, der har en høj udnyttelsesgrad under låneordningerne, og hvor de udestående lån under ordningerne udgør en betydelig andel i forhold til branchens lån og indlån i pengeinstitutterne (omkring 35 pct.). Derved kan det ikke udelukkes, at det for enkelte virksomheder i disse brancher kan være vanskeligt at konvertere hele deres skattemæssige lån til banklån på markedsvilkår.

Garanti- og låneordninger i Vækstfonden og EKF

Ud over de skattemæssige likviditetsstøtteordninger er der oprettet en række garanti- og låneordninger i bl.a. Vækstfonden og EKF for at hjælpe virksomheder med adgang til finansiering. Ordningerne er baseret på kendte produkter og erfaringerne fra bl.a. perioden under og efter finanskrisen, men med betydelige lempelser i forhold til målgruppe, dækning og vilkår. Flere af ordningerne har fået tilført en betydelig tabramme, dvs. der er blevet indført et betydeligt subsidieelement.

Garantiordninger i Vækstfonden og EKF til SMV'er og større virksomheder

Garantiordningerne blev oprettet i marts 2020 og skal gøre det lettere for virksomheder, der har omsætningsstab grundet Covid-19 pandemien at få nye lån, kreditter og garantier i deres pengeinstitut. Garantiordningerne målrettet SMV'er indeholder et betydeligt subsidieelement, og ordningerne forventes samlet set at have en tabsprocent på 50 pct.¹⁶ Der er ikke afsat en tabsramme for ordningerne for de større virksomheder, da disse ordninger skal fungere på markedsvilkår.

Siden garantiordningerne blev etableret, er de blevet justeret ad flere omgange. Med de seneste justeringer garanterer SMV-ordningerne for 90 pct. af bankernes nye udlån til ellers rentable små og mellemstore virksomheder, der har betydelig omsætningsnedgang som følge af coronakrisen. Ordningerne til store virksomheder har en garantiprocent på 80. Garantierne har en løbetid på op til 6 år.

Det er en forudsætning for at blive omfattet af ordningerne, at man har eller forventer at have en omsætningsnedgang på over 30 pct. i en periode på minimum 14 dage inden for perioden 1. marts 2020 til 30. juni 2021. Der kan ikke ydes garanti for lånebeløb, der overstiger den opgjorte omsætningsnedgang.¹⁷ Ordningerne kan søges til og med den 30. juni 2021.

Trækket på låne- og garantiordninger har indtil videre været langt under rammen, *jf. tabel 8.3*. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med diverse kompensationsordningerne og adgangen til rentefri skatet lån, som er mere attraktive end garantier med en tilknyttet præmiebetaling.

Tabel 8.3

Udnyttelse af garanti- og låneordninger i Vækstfonden og EKF, opgjort 12. april 2021

	Ramme (mio. kr.)	Godkendte garantier og lån (mio. kr.)	Antal virksomheder
Garantiordning for SMV'er i Vækstfonden	16.850	1.632	651
Garantiordning for større virksomheder i Vækstfonden	25.000	4.903	39
Garantiordning for SMV'er i EKF (likviditetskaution)	1.000	757	140
Garantiordning for større virksomheder i EKF	5.000	1.419	25
COVID-19-matchfinansieringsordning til iværksættere i de tidlige faser	2.915	2.280	953
COVID-19-matchfinansieringsordning til venturevirksomheder	1.605	935	121
Statslig garantidækning for virksomhedernes handel og eksport i EKF	30.000	30.000	2.800**
Sum	82.370	41.926	4.729

Anm.: *Godkendte garantier omfatter aktive garantier samt garantier, der afventer virksomhedens godkendelse. Godkendte lån omfatter udbetalte samt bevilgede lån. **Der er med den statslige garantidækning for virksomheders handel og eksport stillet garanti for kreditforsikringssekskabernes samlede portefølje svarende til ca. 2.800 virksomheder.

Kilde: Erhvervsministeriet.

Sammenlignet med de skattemæssige låneordninger har garantiordningerne den egenskab, at der indgår en vurdering af virksomhedens overlevelsesmuligheder fra en markedsaktør, typisk en bank. Det betyder,

¹⁶ Der er således afsat en tabsramme svarende til 50 pct. af garantirammen.

¹⁷ Omsætningsnedgangen opgøres som forskellen mellem virksomhedens omsætning i den realiserede del af perioden, der søges om garanti på baggrund af, og omsætningen i den tilsvarende periode i 2019, fraregnet eventuel kompensation for tab modtaget fra andre statslige ordninger, forsikringer eller lignende. Hvis der er stillet garanti på baggrund af et forventet omsætningsstab, og det efterfølgende viser sig, at omsætningstab var lavere end 30 pct., vil garantien dog ikke bortfalde. Ordningerne administreres af Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit.

at støtten i højere grad er målrettet rentable virksomheder. Ordningerne har endvidere et betydeligt forsikringselement, som er vigtigt i en usikker konjunktursituation. En lav udnyttelse af rammen er således ikke nødvendigvis udtryk for, at ordningerne er overflødige.

Den fortsat store ledige kapacitet i ordningerne muliggør, at ordningerne vil kunne forlænges inden for de eksisterende økonomiske rammer. Ordningerne er statsstøttegodkendt indtil udgangen af 2021.

Covid-19-matchfinansieringsordninger i Vækstfonden

Covid-19-matchfinansieringsordningerne i Vækstfonden blev etableret i april 2020 med det formål at sikre likviditet til iværksættere og venturevirksomheder, der ikke har mulighed for at opnå banklån, selv under normale omstændigheder, og derfor ikke kan anvende garantiordningerne for SMV'er. Ordningen skal bidrage til at fylde de huller i markedet, der opstår, fordi de private investorer strammer vilkårene eller trækker sig helt ud af markedet for risikovillig kapital. Ordningerne er blevet forlænget og udvidet ad flere omgange, senest indtil 30. juni 2021.

Vækstfonden kan dække mellem 75 pct. og 100 pct. af en virksomheds finansieringsbehov med lån, mens private investorer står for den resterende del af finansieringen. Det vil sige, at Vækstfonden som minimum vil tilbyde 1:3-matching og for nogle enkelte virksomhedstyper tilbyde fuld statslig finansiering. Ordningerne indeholder et betydeligt subsidielement og estimeres samlet set at have en tabsprocent på 43-48 pct. Samtidig er matchinggraden højere end den generelle matchfinansieringsordning i Vækstfonden, hvor Vækstfonden matcher 1:1.

Der har været en stor efterspørgsel efter Vækstfondens Covid-19-matchfinansieringsordninger, som derfor også vurderes at løbe tør for kapacitet ved den nuværende udløbsdato 30. juni 2021. Det vil kræve udvidet kapacitet, hvis ordningerne forlænges. Ordningerne er statsstøttegodkendt indtil udgangen af 2021.

Statslig garantidækning for virksomhedernes handel og eksport i EKF

Den statslige garantidækning for virksomheders handel og eksport er en garantiordning på 30 mia. kr., heraf en tabsramme på 5 mia. kr. Ordningen giver virksomhederne adgang til forsikring af handelskreditter.

I marts 2020 meddelte private kreditforsikringselskaber, at de på grund af øgede usikkerheder i markedet forventede at trække ca. 30 pct. af kapaciteten i kreditforsikringsmarkedet, der på det tidspunkt udgjorde 229,6 mia. kr., dvs. et tab af forsikringskapacitet på knap 70 mia. kr. På den baggrund blev garantidækningen etableret, og forsikringskapaciteten har siden været stabil. En opgørelse fra januar 2021 viser således en kapacitet i markedet på 229,9 mia. kr.

Ordningen er statsstøttegodkendt indtil 30. juni 2021 med option om forlængelse indtil udgangen af 2021.

Genstartsfonden og Danmarks Genopretningsfond

Ud over låne- og garantiordningerne har man desuden skabt muligheden for, at Covid-19-ramte virksomheder kan få tilført ny kapital igennem henholdsvis Genstartsfonden (via Vækstfonden) og Danmarks Genopretningsfond.

Genstartsfonden i regi af Vækstfonden kan bidrage med ansvarlig kapital og egenkapital til Covid-19-ramte SMV'er og små mid-caps for op til 3 mia. kr. Fonden kan bidrage til virksomheder inden for brancher, som er særlig hårdt ramt af krisen, og finansierer på markedsvilkår og som udgangspunkt sammen med private investorer. Fonden skal sikre, at ellers rentable og perspektivrige virksomheder kan få opbygget en robust

kapitalstruktur efter krisen, så de har et godt udgangspunkt for fortsat vækst og udvikling. Genstartsfondens investeringsperiode løber til udgangen af 2021, men kan forlænges til udgangen af 2022.

Danmarks Genopretningsfond har til formål at foretage investeringer i større samfunds bærende virksomheder, som før den ekstraordinære situation relateret til Covid-19 var finansielt sunde, men som følge af Covid-19-krisen har behov for at styrke sit kapitalgrundlag.

Danmarks Genopretningsfond kan alene yde kapitalindskud til en virksomhed, hvis virksomheden ikke kan opnå den nødvendige bæredygtige finansiering på eksisterende og velfungerende markeder. Danmarks Genopretningsfond kan give tilsagn om kapitalindskud frem til og med den 30. september 2021 og har en samlet ramme på 10 mia. kr.

Genopretningsfonden virker således som en *investor of last resort* og følger et armslængde princip, jf. også *Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, maj 2020*. Genopretningsfonden fungerer dermed som et sikkerhedsnet, og en høj udnyttelsesgrad er således ikke et succeskriterium.

Garantiordning for rejsegarantifonden

Ved siden af låne- og garantiordningerne i Vækstfonden og EKF er der desuden etableret et forstærket sikkerhedsnet for pakkerejseudbydere i regi af Rejsegarantifonden. Konkret blev Rejsegarantifondens dækningsområde i marts 2020 udvidet til også at omfatte ekstraordinære situationer som fx Covid-19. Herefter har rejseudbydere kunnet optage lån gennem et træk på en statsgaranti. Statsgarantien på 1,5 mia. kr. dækker rejseudbydernes faktiske omkostninger ifm. aflyste eller annullerede pakkerejser. Tilbagebetalingen af lånet blev ved lov fastsat til at skulle foregå kollektivt.

I maj 2020 blev der givet et tilskud til rejsebranchen på 600 mio. kr. til at dække de lån, der var optaget i perioden fra den 26. januar 2020 til og med 13. april 2020 med kollektiv hæftelse. Tilskuddet erstattede midlertidigt lånet, hvor selskaberne kunne få dækket de faktiske omkostninger. Samtidig blev tilbagebetalingsmodellen for lån optaget fra den 14. april 2020 ændret til en individuel tilbagebetaling. Det har siden den 14. april 2020 været muligt for medlemmerne af Rejsegarantifonden at trække på statsgarantien.

Der er hertil afsat en tabsramme på 300 mio. kr., som dækker træk på garantien for de rejsebureauer, der måtte gå konkurs. Pakkerejsefondskassen er ligeledes blevet konsolideret med et tilskud på 125 mio. kr. Fondskassen fik dermed et større råderum til at løfte sin grundlæggende funktion i lyset af den ekstraordinære Covid-19 situation. Fondskassen skal sikre, at forbrugerne får deres penge tilbage for en pakkerejse i tilfælde af konkurs. Træk på garantiordning og tabsramme fremgår af tabel 8.4.

Tabel 8.4

Udnyttelse af garanti- og tilskudsordninger i Rejsegarantifonden, opgjort den 12. april 2021

	Ramme (mio. kr.)	Udbetalt i alt, mio. kr.
Kompensationsordning i Rejsegarantifonden – dækning af faktiske omkostninger	600	449,8
Kompensationsordning i Rejsegarantifonden – polstring af fondskasse	125	105
Tabssramme i Rejsegarantifonden	300	90
Sum	1.025	644,8

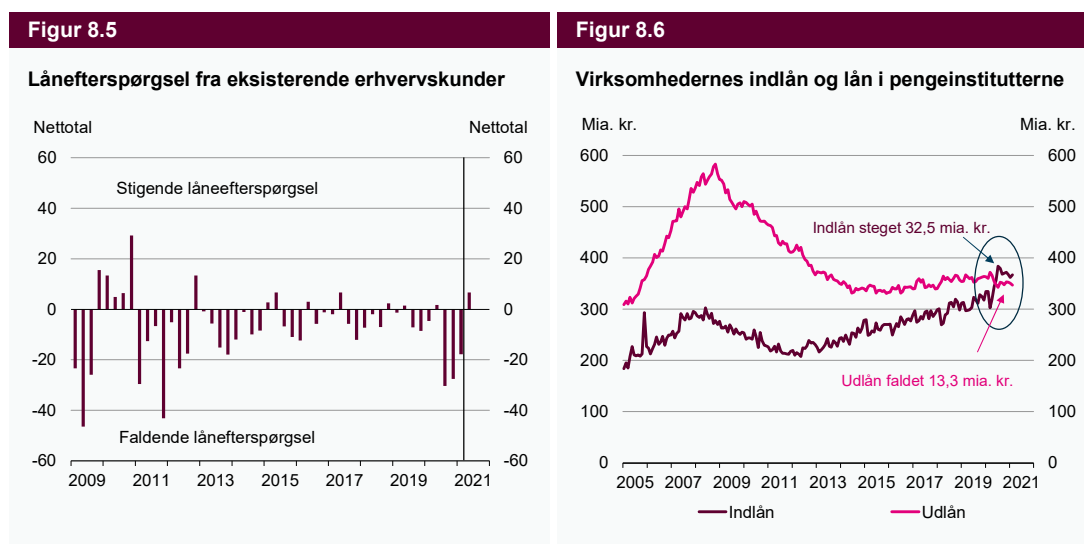
Kilde: Erhvervsministeriet og Rejsegarantifonden.

Det bemærkes i den forbindelse, at Arbejdsgruppen om forbrugernes konkurssikring i forbindelse med pakkerejser mv. i juni 2020 afgav anbefalinger til, hvordan pakkerejsebranchen, herunder Rejsegarantifonden, bedst muligt kan leve op til sine forpligtelser over for forbrugerne samtidig med, at der ikke opbygges en uholdbart stor gæld, som skal tilbagebetales kollektivt af den fremtidige danske pakkerejsebranche. Anbefalingerne går på en sikring af Rejsegarantifonden til fremtidige krisesituationer og skal på sigt bl.a. udmøntes i et lovforslag.

Bankerne har kapacitet til at øge udlånet til levedygtige virksomheder

De rentefrie lån og udskudte betalingsfrister giver adgang til kredit uden renter og uden kreditvurdering. De er således både nemmere at opnå og væsentligt billigere end almindelige banklån, der for lån uden sikkerhedsstillelse typisk har en rente omkring 4 pct., men med en højere rente for mindre kreditværdige virksomheder.

De skattemæssige likviditetsordninger har derfor været en væsentlig årsag til, at bankerne har oplevet lav låneefterspørgsel fra virksomhederne, *jf. figur 8.5*. Låneefterspørgslen i bankerne påvirkes dog også af andre forhold, herunder et fald i virksomhedernes investeringsaktivitet.

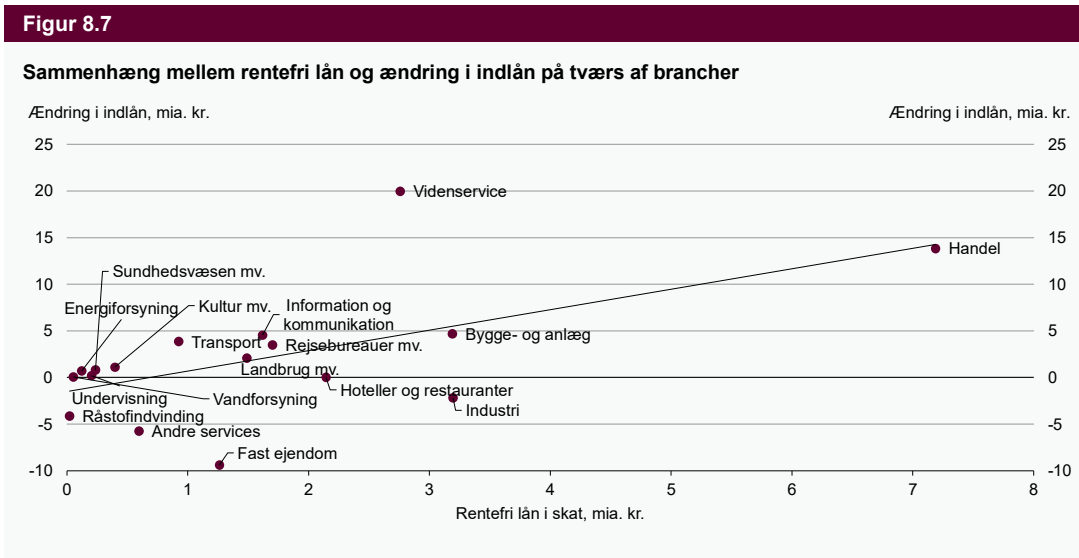


Anm.: Figur 8.5 er for pengeinstitutterne. Ændring i ind og udlån i figur 8.6 er for perioden februar 2020 til februar 2021.
Kilde: Danmarks Nationalbank.

Virksomhedernes indlån i pengeinstitutterne er steget under krisen, og det kan ligeledes hænge sammen med lav investeringsaktivitet og adgang til billige skattelån, *jf. figur 8.6*. Ud over stigningen i indlån i bankerne har virksomhederne også øget deres indeståender på skattekontoen som følge af det ophævede loft herpå. Således havde virksomhederne i april positiv saldo på skattekonti for samlet 30 mia. kr. Det kan muligvis indikere, at en række virksomheder har ønsket at indbetale efter de normale betalingsfrister, og derfor ikke har benyttet sig af den likviditet, der er stillet til rådighed via udskydelse af betalingsfristerne for indkomstskatter og moms. Det bemærkes dog, at Skattekontoen forrentes med en rentesats på nul, og at virksomheder løbende har mulighed for at justere loftet på skattekontoen og dermed få mulighed for at øge deres indestående på skattekontoen. Da rentesatsen på erhvervsindlån i banker generelt er negativ, kan de ekstraordinære indbetalinger på virksomhedernes Skattekonti skyldes, at nogle virksomheder har

valgt at indbetale på Skattekontoen for at undgå negative renter, og ikke nødvendigvis fordi de ønsker at undgå udskudte betalingsfrister.

Det øgede indlån peger på, at de skattemæssige låneordninger har øget likviditetsberedskabet hos virksomheder. Indlånet i bankerne er steget mest i de brancher, der har trukket mest på de skattemæssige låneordninger, jf. figur 8.7.



Anm.: Ændring i indlån for perioden februar 2020 til februar 2021.
 Kilde: Danmarks Nationalbank, Skatteministeriet og egne beregninger.

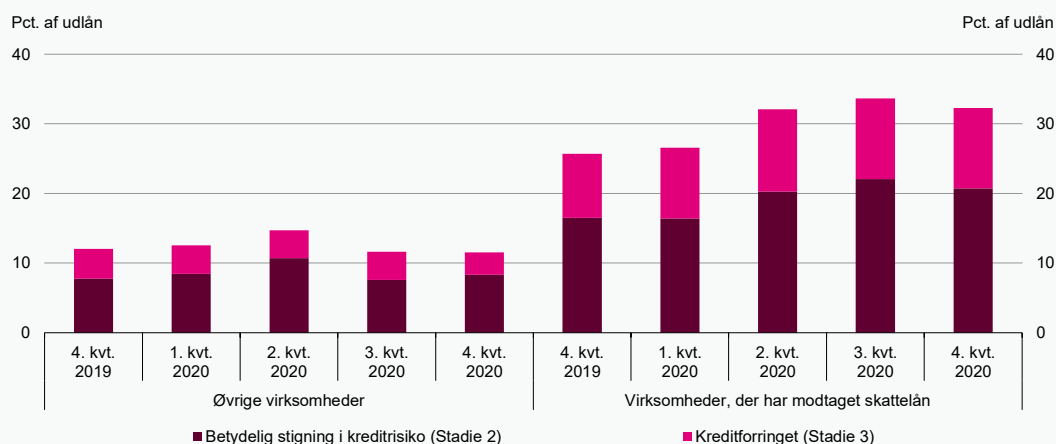
Når de statslige likviditetsstøtteordninger udløber, vil virksomhederne skulle betale likviditetsstøtten tilbage. Det store indlån i bankerne og betydelige muligheder for at trække på uudnyttede kreditter betyder, at mange virksomheder vil kunne dække disse betalinger via deres likvide midler, eksisterende lånemuligheder eller eventuelt det løbende overskud. Nogle virksomheder vil dog have behov for en længere tilbagebetalingsperiode og dermed have behov for nye lån i bankerne.

Bankerne har tilstrækkelig kapitaloverdækning til at kunne dække en betydelig stigning i låneefterspørgslen ifølge en analyse fra Nationalbanken.¹⁸ Det skal blandt ses i lyset af, at den kontracykliske kapitalbuffer blev frigivet i starten af Covid-19 pandemien, samt at pengeinstitutterne ikke har udbetalt udbytter i 2020.

Det er dog ikke alle virksomheder, der vil kunne opnå lån i banken. Kreditkvaliteten på de virksomheder, som især har benyttet de skattemæssige låneordninger, er generelt dårligere end for øvrige virksomheder, jf. Nationalbanken.¹⁹ Det kan dels skyldes, at virksomhederne med skattemæssige lån er relativt hårdere ramt af Covid-19 pandemien, men det kan også skyldes, at virksomhederne allerede inden krisen var økonomisk trængte. Kreditkvaliteten for virksomhederne, der benytter de skattemæssige låneordninger, var således også inden pandemien dårligere end for øvrige virksomheder, jf. figur 8.8.

¹⁸ Bankerne er klar til udløb af statslig likviditetsstøtte, *Analyse nr. 10, april 2021, Danmarks Nationalbank.*

¹⁹ Bankerne er klar til udløb af statslig likviditetsstøtte, *Analyse nr. 10, april 2021, Danmarks Nationalbank.*

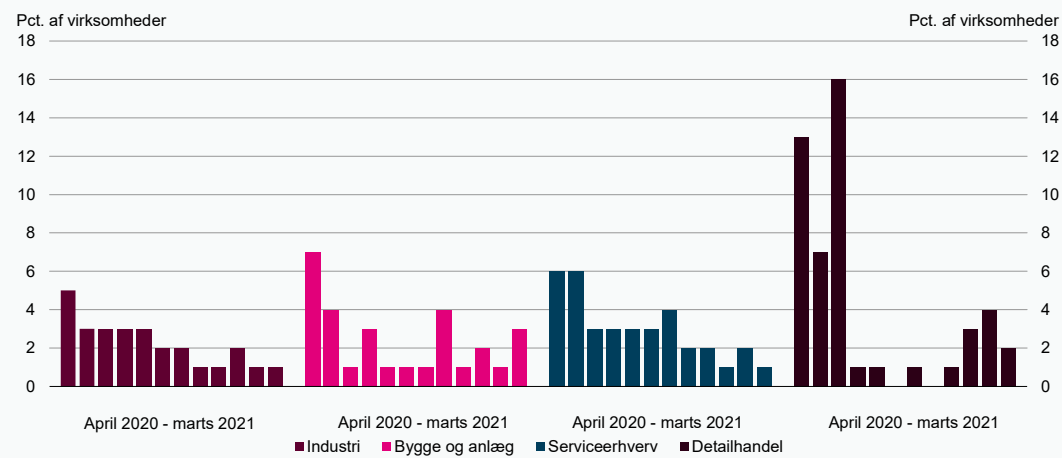
Figur 8.8**Dårligere kreditkvalitet på kunder med skattemæssige lån**

Anm.: Udlån fordelt på nedskrivningsstadier. Det resterende udlån er placeret i nedskrivningsstadiet 1 med fravær af betydelig stigning i kreditrisiko.

Kilde: Bankerne er klar til udløb af statslig likviditetsstøtte, *Analyse nr. 10, April 2021, Danmarks Nationalbank.*

Konkurser er en vigtig mekanisme i en markedsøkonomi

Danmarks Statistik har i forbindelse med indsamlinger af oplysninger til konjunkturbarometrene under Covid-19 pandemien stillet en række supplerende spørgsmål vedrørende virksomhedernes subjektive vurdering af risikoen for, at virksomheden må lukke inden for de kommende tre måneder. I de fleste brancher er det en lav andel af virksomheder, der har vurderet, at der er nogen eller meget høj risiko for konkurs, jf. figur 8.9. Generelt har der hen over perioden været et fald i vurderingen af risikoen for afvikling. Det gælder også inden for serviceerhvervene og detailhandelen. Inden for serviceerhvervene er der dog en vurdering af en høj afviklingsrisiko i turismeerhvervene. Således er andelen af virksomheder, der angiver nogen eller meget stor risiko for afvikling på mere end 30 pct. inden for *hoteller og restauranter* samt *rejsebu-reauer*. Dog er andelen nu lavere end under første nedlukning i 2020.

Figur 8.9**Risiko i erhvervene for at måtte afvikle inden for de næste tre måneder på grund af COVID-19**

Anm.: Figuren viser hvor stor en andel af virksomhederne i de respektive brancher, der har svaret "nogen risiko" eller "meget stor risiko" til spørgsmålet: "Med den nuværende viden, hvad er risikoen for, at jeres virksomhed må afvikles i løbet af de næste tre måneder som følge af Coronavirussen?" Øvrige to svarmuligheder er "lille risiko" og "ingen risiko".

Kilde: Danmarks Statistik.

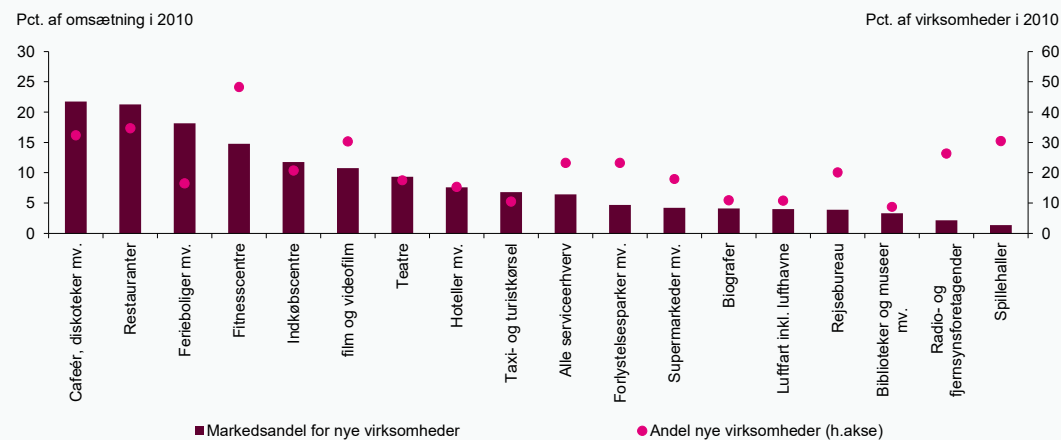
Det bør dog bemærkes, at der i mange brancher normalt er en betydelig andel af virksomheder, som har en relativt lav likviditetspolstring og lav egenkapital og derfor kan være mere udsatte ved konjunkturudsving.²⁰ Det gælder især en branche som *hoteller og restauranter*.

Samtidig er der i nogle af de mest berørte brancher generelt en højere grad af udskiftning af virksomhederne, herunder mange nystartede virksomheder med betydelige vækst i markedsandele, og en større andel af virksomheder, der løbende går konkurs, *jf. figur 8.10 og 8.11*.

²⁰ Kim Abildgren m.fl. (2014), Virksomhedernes kapitalstruktur, produktivitet og adgang til finansiering, *Working Paper no. 91*, Danmarks Nationalbank, december 2014 samt *Økonomisk Redegørelse, december 2020*, kapitel 4.

Figur 8.10

Markedsandel for nyetablerede virksomheder efter finanskrisen i udvalgte brancher

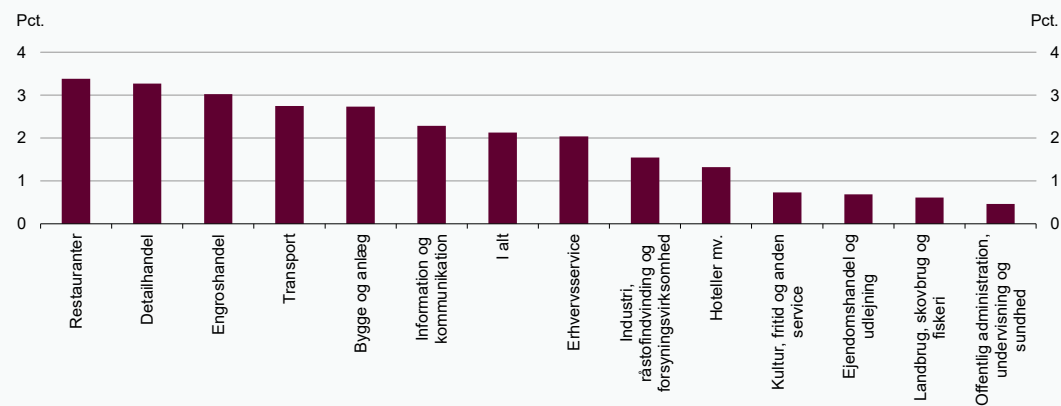


Anm.: Nye virksomheder dækker over virksomheder, som er oprettet i perioden 2008-2010. Serviceerhverv dækker over brancherne: handel, transport (ekskl. luffart og transport ad vandveje), hoteller og restauranter, information og kommunikation, vidensservice og rejsebureauer mv. I opgørelsen er der frasortere fonde og foreninger, selvstændige offentlige virksomheder og virksomheder med mindre end en fuldtidsbeskæftiget.

Kilde: Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

Figur 8.11

Konkurser som andel af virksomheder året før for udvalgte brancher, gennemsnit 2014-2018



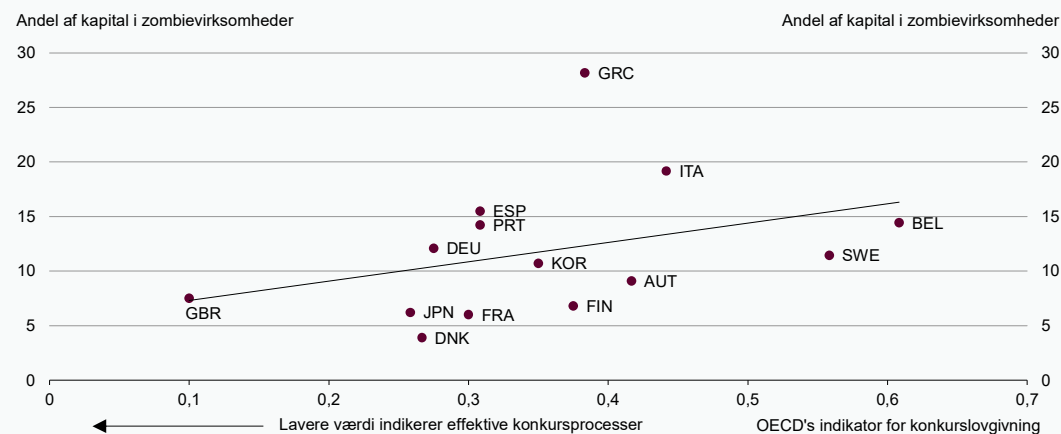
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der foregår en konstant udskiftning af virksomheder inden for og på tværs af brancher. Det er en naturlig del af et dynamisk erhvervsliv, at nye virksomheder opstår og ikke-rentable virksomheder lukker. Samtidig ændrer erhvervsstrukturen sig i takt med efterspørgslen og den teknologiske udvikling. Konkurs er en vigtig del af denne dynamik. Danmark er kendetegnet ved en dynamisk økonomi med gode rammevilkår, herunder en effektiv konkurslovgivning. Det bidrager til, at arbejdskraft og kapital ikke fastlåses i lavproduktive virksomheder (zombier), jf. figur 8.12. Et stort omfang af lavproduktive virksomheder kan være et samfundsmæssigt problem. De beslaglægger arbejdskraft og kapital, som kunne være brugt mere effektivt andre steder i økonomien, og de kan derfor reducere produktiviteten og væksten i samfundet. Ud fra en

samfundsmæssig synsvinkel bør lavproduktive virksomheder derfor lukke eller undergå en omstrukturering, hvor kun de produktive dele af virksomheden fortsætter, jf. *Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, maj 2020*.

Figur 8.12

Kapital i zombievirksomheder og OECD's indikator for konkurslovgivning



Anm.: Zombievirksomheder er etablerede virksomheder, som i længere tid ikke er i stand til at dække deres renteudgifter ved overskuddet på driften. OECD's indikator for konkurslovgivning er en indikator for, hvor lang tid en konkursproces tager. En lavere værdi for OECD's indikator indikerer, at man er tættere på bedste praksis.

Kilde: S. Andersen m.fl., Zombievirksomheder fylder kun lidt i Danmark, *Analyse nr. 29 2019*, Danmarks Nationalbank.

Opsummering

De statslige likviditetsstøtteordninger har bidraget til at muliggøre en hurtig genopretning af økonomien. Da Covid-19 pandemien ramte, indebar det et stort fald i mange virksomheders indtjening, og usikkerheden var meget høj. Det medførte en betydelig risiko for at mange virksomheder ville gå konkurs alene på grund af manglende likviditet med risiko for en selvforstærkende effekt på økonomien.

De statslige likviditetsstøtteordninger indebar en meget stor tilførsel af likviditet og har dermed været med til at begrænse de økonomiske konsekvenser af krisen. Likviditetsstøtten var især vigtig i starten af krisen og er siden blevet nedbragt, i takt med at udskudte betalingsfrister er forfaldet. Tilbagebetalingsfristerne på de resterende dele af likviditetsstøtten er tilrettelagt således, at de fleste virksomheder har gode muligheder for at dække betalinger via deres eksisterende likviditetsberedskab, nye lån eller indtjening i den kommende tid.

I dag er Covid-19 pandemien ikke længere et uforudset pludseligt stød til virksomheders drift, og også i mindre gunstige scenarier, som B eller C, jf. *kapitel 5*, er usikkerheden markant lavere, end da pandemien ramte første gang i foråret 2020. De bedre samfundsøkonomiske udsigter og især en mindre usikkerhed og en bedre forståelse af konsekvenserne af Covid-19 indebærer, at der er et mindre behov for skattemæssig likviditetsstøtte.

Den rentefri skattemæssige likviditetsstøtte gives uden en kreditvurdering og indeholder et betydeligt subsidielement, dvs. støtten forventes samlet set at være tabsgivende for staten. Samtidig er denne støtte ikke målrettet virksomheder, der er negativt påvirket af Covid-19 pandemien. Støtten er derfor forvridende og indebærer en risiko for at holde hånden under virksomheder, der ikke er produktive.

Ud over skattemæssige likviditetsordninger er der som del af hjælpepakkerne sket en udvidelse af en række låne- og garantiordninger, som er baseret på en større grad af realitetsbehandling af den enkelte ansøgende virksomhed. Selvom disse ordninger ikke er fuld udnyttet, udspænder de et samfundsøkonomisk vigtigt sikkerhedsnet under dansk erhvervslivet. Også disse ordninger har en begrænset løbetid, og på sigt skal virksomheder sikrer sig likviditet gennem de normale markedsøkonomiske kanaler.

Bankerne har god mulighed for at øge udlånet til virksomheder og kan dermed bidrage til at opfylde rentable virksomheders lånebehov. I lyset af den bedre økonomiske situation har størstedelen af virksomhederne gode indtjeningsudsigter, og rentable virksomheder vil kunne opnå finansiering på markedsvilkår.

Det vil dog ikke være alle virksomheder, der vil kunne opnå lån i banken. Nogle virksomheder havde allerede inden pandemien en dårlig indtjeningsevne eller en lav egenkapital og kan derfor ikke få lån i banken. Nogle af disse virksomheder vil gå konkurs. Det er en normal og nødvendig del af en dynamisk markedsøkonomi. Det bidrager til, at både arbejdskraft og kapital anvendes bedst muligt.

Der kan dog være en mindre andel af de danske virksomheder, der grundlæggende er rentable, men hvor den økonomiske situation på grund af Covid-19 er blevet forværret i en sådan grad, at de hverken kan betale afdrag på skattelånene til tiden eller få et lån i banken på markedsvilkår. Disse virksomheder har bl.a. mulighed for at benytte de statslige låne- og garantiordninger. Hermed sikres ellers rentable virksomheder, der er midlertidig hårdt ramt af pandemien, bedre mulighed for at overleve.

9. Modeller for udfasning af hjælpepakker

I lyset af den igangsatte genåbningsproces er der behov for at udfase hjælpepakkerne, *jf. kapitel 2*. Med hjælpepakkerne er der taget helt ekstraordinære skridt for at investere i, at danske virksomheder, selvstændige og lønmodtagere kan komme bedst muligt gennem krisen. Erfaringerne fra første smittebølge var, at hjælpepakkerne virkede, og var med til at sikre at dansk økonomi hurtigt kom op i tempo, da smitten tillod det. Det kan pege på, at hjælpepakkerne virkede efter hensigten, og at udfasningen af hjælpepakker var veltilmet.

Siden sommeren sidste år og især i forbindelse med anden smittebølge har der været anvendt først målrettede og dernæst igen generelle hjælpepakker. Dette kapitel beskriver ekspertudvalgets anbefalinger til modeller for udfasning af de aktuelle hjælpepakker. Kapitlet beskriver først den overordnede tilgang til afviklingen af hjælpepakker, mens der dernæst præsenteres uddybende forslag for de konkrete ordninger.

Diskussionen af udfasningen af hjælpepakkerne sker med udgangspunkt i den aktuelle smittesituation og mulighederne for genåbning af økonomien, samt erfaringerne med genåbningen og udfasningen af hjælpepakkerne i 2020. Mere end et år inde i Covid-19 pandemien er der sket en række tilpasninger, og de sundhedsbetingede restriktioner er ikke længere en ukendt og uventet risiko. Den fremtidige udvikling i pandemien er dog fortsat usikker og forskellige udviklingsspor er mulige, *jf. kapitel 5*. Derfor er det i forbindelse med udfasningen af hjælpepakkerne vigtigt også at tage højde for, at en genåbning kan foregå i flere hastigheder. Endvidere kan en mere vedvarende pandemisituation ikke udelukkes, hvilket kræver særlige overvejelser, der diskuteres til sidst i kapitlet.

I kapitel 2 er der beskrevet syv generelle principper for udfasning af hjælpepakkerne, og de udmøntes i dette kapitel i konkrete forslag og modeller for udfasning:

- Hjælpepakker bør være knyttet til, at der er særlige restriktioner, som i betydeligt omfang begrænser virksomhedernes forretningsmuligheder, herunder i kraft af forsinkede adfærdsvirkninger i en afgrænset periode.
- Hjælpepakker bør have en udløbsdato, så der sendes et tydeligt signal om, at overlevelse med støtte ikke er en længerevarende løsning. Hvis restriktioner varer ved eller vender tilbage, vil udløbsdatoen kunne forlænges, såfremt det vurderes hensigtsmæssigt.
- Tvangslukkede virksomheder uden omsætning bør ud fra et rimelighedshensyn kunne få lønkomensation for hjemsendte medarbejdere og få fuld komensation for faste omkostninger i den midlertidige periode, tvangslukningen varer.
- En række krav som fx mundbind, øgede krav til rengøring og hygiejne eller krav om forevisning af coronapas vil være at betragte på linje med en række allerede eksisterende krav til fx miljøbeskyttelse, hygiejne, arbejdsmiljø mv. og begrunder ikke i sig selv komensation.
- Det er vigtigt, at hjælpepakker er administrerbare og let gennemskuelige, både for virksomheder og myndigheder, og ikke indbyder til misbrug. Forsøg på præcis målretning i forhold til konkrete restriktioner har vist sig at være administrativt byrdefulde og svært gennemskuelige, *jf. kapitel 6*. Der kan derfor være betydelige fordele i brug af mere simple kriterier, selv om det mindsker den direkte kobling til restriktioner.
- Hjælpepakker skal så vidt muligt designes, så ikke-rentable virksomheder ikke bliver holdt kunstigt i live og lægger beslag på ressourcer, som kunne være bragt i bedre anvendelse. I brancher med høj omstillingsevne, dvs. hvor det er let at starte nye virksomheder, eller hvor markedsandele

og produktionsmidler nemt kan overtages af konkurrenter, vil lukninger ikke medføre et længerevarende samfundsøkonomisk tab.

- Der skal være mulighed for strukturel tilpasning, hvor nogle brancher bliver mindre og andre større. Det kan være en del af en nødvendig omstilling til ændret efterspørgselssammensætning og nye produktionsmetoder.

Anbefalingerne sigter tilsammen på at afveje samfunds- og erhvervsøkonomiske hensyn. Det betyder også, at de er tænkt som en samlet anbefaling til udfasning af hjælpepakkerne, og at der er en risiko for at balancerne forskubbes, hvis væsentlige dele af anbefalingerne ikke gennemføres. Hjælpepakkerne er sammensat af en lang række ordninger, og ekspertgruppen kombinerer derfor en overordnet tilgang til hjælpepakkerne med specifikke anbefalinger til de enkelte ordninger. Der er således ordninger, som med fordel kan afvikles først, mens andre ordninger – sammen med enkelte nye ordninger – kan fastholdes i en kortere periode og indgå i et fremadrettet beredskab

Den økonomiske ekspertgruppe har inddraget en række sektorer i arbejdet, jf. også kommissoriet. Konkret er en række organisationer blevet inviteret til at levere skriftlige input til, hvordan sammensætning og udfasningen af hjælpepakker bør designes fra den 1. juli 2021 og frem, samt hvordan man kan holde hånden under virksomheder i særligt udsatte brancher samt deres leverandører og underleverandører.

Boks 9.1 beskriver en række hovedtræk i de modtagne input, herunder hvordan de er indgået i ekspertgruppens arbejde med anbefalinger. Bilag 9.1 uddyber.

Sektor- og interessentinput til ekspertgruppens arbejde (ekspertgruppens uddrag)

Der er overordnet set enighed blandt de adspurgte organisationer om, at de generelle hjælpepakker bør udfases, i takt med at samfundet genåbnes, men at der fortsat forventes at være et behov for hjælp til særlig hårdt ramte dele af økonomien i en tidsafgrænset periode. Derudover er der enighed om, at der fortsat skal være støtte til tvangslukkede virksomheder samt virksomheder, der er underlagt væsentlige restriktioner.

I relation til de eksisterende kompensationsordninger er der modtaget en række forskellige forslag til, hvordan ordningerne eventuelt kan forbedres samt i forhold til tempoet for deres udfasning, hvor der dog ikke synes at være en entydig linje. Mens nogle fremhæver, at de eksisterende kompensationsordninger ikke bør udfases for hurtigt, understreger andre vigtigheden af et mere målrettet fokus på erhverv, som fortsat måtte være direkte ramt af restriktioner eller er afhængige af udviklingen på eksportmarkederne, samt deres underleverandører.

En række organisationer peger på udfordringer ved de målrettede kompensationsordninger fra efteråret 2020, bl.a. fordi de medførte, at mange virksomheder ikke var berettiget til kompensation som underleverandør til virksomheder, der var direkte ramt af restriktioner, samt at der var tale om en administrativ tung løsning for både virksomheder og myndigheder.

I de modtagne bidrag er der forskellige forslag til, hvordan nye kompensationsordninger kan designes, efter en genåbning af samfundet er sket. Eksempelvis er der både forslag om, at kompensationsordninger baseres på omsætningsnedgang ligesom i de eksisterende generelle ordninger, at der etableres en mere branchefokuseret kompensationsordning, eller at der indføres et øget dokumentationskrav for at virksomhedernes omsætningsnedgang skal skyldes COVID-19.

I forhold til en branchefokuseret kompensationsordning foreslås det konkret, at målrettede ordningerne til særligt udvalgte branchekoder, som vurderes at være åbenlyst ramt af COVID-19. Her påpeges det dog samtidig, at der kan være en risiko for at ikke alle underleverandører opfanges af de udvalgte branchekoder.

Fleere af bidragene indeholder overvejelser om afvikling af lønkompensationsordningen og forslag om den midlertidige arbejdsfordelingsordning, som gælder i hele 2021. Nogle argumenterer for, at den midlertidige arbejdsfordelingsordning skal forlænges, så den også løber ind i 2022, mens andre understreger, at der ikke er behov for at forlænge ordningen på nuværende tidspunkt.

Endelig påpeger flere af organisationerne, at der kan være et fortsat behov for likviditetstiltag samt fortsættelse af garantiordninger efter genåbningen, da der forventes være en forsinkelse fra ophævelsen af de sidste restriktioner, til efterspørgslen i fx turismeindustrien har normaliseret sig.

På tværs af de modtagne skriftlige input er der ud over anbefalinger til kompensationsordninger fremsendt en række yderligere anbefalinger som bl.a. vedrører målrettede stimuli-tiltag til bl.a. oplevelsesindustrien, nye fradrag og afgiftslempelser, der har til formål at understøtte virksomheder i særligt udsatte dele af økonomien. I forlængelse heraf er der foreslået et bredt spektrum af omstillingstiltag ift. uddannelse og opkvalificering samt arbejdsmarkedspolitiske lempelser bl.a. i forhold til dagpenge. En vurdering af disse forslag ligger imidlertid uden for ekspertgruppens kommissorium.

Overordnet tilgang til anbefaling om afvikling af hjælpepakker

Hjælpepakkerne har effektivt understøttet arbejdspladser og virksomheder gennem første og anden smittebølge. Baggrunden for indførelsen af hjælpepakkerne var både, at dele af økonomien blev pålagt restriktioner, som i en periode helt eller delvist fjernede visse virksomheders forretningsgrundlag, og at coronandemien indebar et pludseligt og uforudset stød til økonomien.

Til trods for omfattende hjælpepakker i form af både kompensations- og likviditetsordninger er det fortsat vurderingen, at virksomhederne altovervejende har et incitament til at komme ud af støtteordningerne, hvis de ser tilstrækkelige muligheder for igen at opnå indtjening og kan komme til at stå på egne ben inden for en overskuelig tidshorisont.

Hjælpepakkerne har en række egenskaber, der taler for, at de bør udfases, så snart restriktionerne er væk. De indebærer betydelige offentlige udgifter, er administrativt tunge og en risiko for misbrug (snyd). Endelig har de en tendens til at bevare økonomisk status quo og dermed svække den dynamik, som er en central drivkraft for stigende velstand. Disse ulemper vil stige og bliver mere omkostningsfulde, jo længere tid hjælpepakkerne er i kraft.

Det anbefales, at de eksisterende kompensationsordninger (lønkompensation, kompensation for faste omkostninger og kompensation til selvstændigt erhvervsdrivende, freelancere og kombinatorer) i deres nuværende udformning ophører fra d. 1. juli 2021 (forslag 1).

Dansk økonomi er på nuværende tidspunkt i en situation, hvor der har været adgang til generelle hjælpepakker i knap 11 ud af 14 måneder siden marts 2020. Længerevarende nedlukninger øger på den ene side behovet for hjælpepakker, men på den anden side har der også været længere tid til at foretage tilpasninger til situationen, hvilket kan tale for mindre støtte.

Der er i sagens natur en vis usikkerhed forbundet med, hvordan genåbningen konkret forløber. På nuværende tidspunkt er visse elementer i genåbningen blevet fremrykket, og der gøres løbende status for genåbningen. Det er lagt til grund for anbefalingerne, at der i tråd med scenarierne diskuteret i kapitel 5 også i perioden op imod og efter d. 1. juli er visse restriktioner og krav til dele af det dansk erhvervsliv. Ekspertgruppen har således lagt til grund for sin anbefaling, at genåbningen både kan forløbe lidt hurtigere eller lidt langsommere end planlagt. Derfor fremsættes der er en række forslag til håndtering af, at nogle erhverv fortsat kan være påvirkede af restriktioner, herunder lokale restriktioner, og tidsforskydelser inden aktiviteten normaliseres.

Forslaget om, at de generelle kompensationsordninger ophører fra d. 1. juli 2021, gælder således også selv om, der er en vis smitterisiko og dertilhørende målrettede restriktioner, fx på rejseområdet eller store forsamlinger.

Det anbefales, at der i en periode efter d. 1. juli 2021 etableres nye tilpassede ordninger, der kan tage hånd om særligt udsatte virksomheder (forslag 1.1).

Det er vurderingen, at en afvikling af de generelle hjælpepakker i sin nuværende form bør suppleres med konkrete tiltag, der tager hånd om særligt udsatte virksomheder. Det kan fx være virksomheder, der er mærkbart berørt af rejserestriktioner eller eventuelle lokale nedlukninger, eller hvor der er brug for et vist tilløb, før aktiviteterne kommer i gang igen.

Det er vigtigt, at der med de tilpassede ordninger sker en målretning mod særligt udsatte virksomheder. Målretningen kan principielt ske via i) branchespecifikke ordninger, ii) ordninger knyttet direkte op på restriktioner eller iii) ordninger med en indirekte målretning mod særligt hårdt ramte virksomheder.

Ekspertgruppen vurderer, at det ikke er muligt at lave hensigtsmæssige ordninger baseret på branchetilhørsforhold, blandt andet fordi det i en vis udstrækning kan være tilfældigt, hvilken branchekode den enkelte virksomhed tilhører (fx for virksomheder med spredte aktiviteter), jf. boks 9.2 og kapitel 7. Erfaringerne fra efteråret 2020 var desuden, at de direkte målrettede ordninger, knyttet op på specifikke restriktioner, i praksis var administrativt tunge og desuden kan disse ordninger være vanskelige at designe i praksis, fx kan der være en tendens til at underleverandører falder igennem. Ekspertgruppens konkrete forslag i de kommende afsnit baserer sig derfor på en tilgang med en relativ enkel ordning med afsæt i egenskaber ved de generelle ordninger, som sigter mod, at virksomheder med en betydelig omsætningsnedgang er omfattet, jf. kapitel 2. Vurderingen er, at det samlede set er den bedste løsning, herunder med henblik på at de anbefalede modeller let kan administreres og med hurtig respons tid for virksomhederne.

Boks 9.2

Udfordringer ved brug af branchekoder i kompensationsordninger

Virksomheder beskæftiger sig med mange forskelligartede aktiviteter og tilbyder en lang række varer og tjenesteydelser. Til statistiske formål og til brug for analyser er det nyttigt at gruppere virksomheder i brancher.

Men det er vigtigt at holde sig for øje, at brancher er et flydende begreb, der forsøger at gruppere virksomheder, som har en nogenlunde homogen produktion. Det vil i alle tilfælde bero på en konkret afvejning og kan aldrig blive et præcist udtryk for de enkelte virksomheders produktion.

En årsag hertil er, at produktion og efterspørgsel hele tiden ændrer sig, hvorved helt nye typer af virksomheder opstår, mens andre forsvinder. Derudover kan branchebeskrivelser dække over nyt indhold eller forældet indhold, og endelig kan virksomheder over tid skifte branche statistisk set, selvom de fortsat har de samme aktiviteter som tidligere. Virksomheder inden for en given branche kan være meget forskellige bl.a., fordi de specialiserer sig i forhold til bestemte anvendelser.

Virksomheder angiver selv deres branchekode i forbindelse med oprettelse i CVR. De har ligeledes selv ansvaret for at rette branchekoden, hvis der sker ændringer i virksomhedens aktiviteter. Der føres ikke kontrol med, at branchekoderne er korrekte. Derfor skal der ved anvendelse af branchekoder tages højde for, at der kan være fejlregistreringer, og at virksomheder dermed eventuelt ikke fremgår af en relevant branchekode.

Derudover vil der være virksomheder, hvis aktiviteter dækker flere branchekoder (fx hvis virksomheden tilbyder både rengøring og kantinedrift). Selvom det er muligt at angive bi-branche, er det ikke et krav, hvorfor branchekoderne ofte er upræcise. Ligeledes dækker branchekoder i mange tilfælde over flere aktiviteter, fx branchen "Caféer, værtshuse, diskoteker", hvorfor det ikke er muligt at lave en præcis afgrænsning af fx diskoteker på baggrund af branchekoder.

Det indebærer, at selvom brancheinddeling er et nyttigt værktøj i forhold til at analysere og forståelse af overordnede sammenhænge og påvirkninger, så vil branchekoder som udgangspunkt være et upræcist redskab at tage i brug i forhold til udformningen og administrationen af kompensationsordninger.

Kilde: Finansministeriet, *Økonomisk Redegørelse*, december 2020 og Danmarks Statistik.

Disse forslag er beskrevet i det følgende og er udtryk for, at der er visse elementer i de nuværende hjælpepakker, der er argumenter for at beholde eller give større vægt i en overgangsperiode. Det er i tråd med ekspertgruppens rapport om udfasning af hjælpepakker fra maj 2020 fortsat vurderingen, at hjælpepakker ikke bør være en langvarig løsning, selv hvis der er mere vedvarende smitteudbrud og tilbagevendende restriktioner, herunder tilbagevendende omfattende smitte og deraf følgende nødvendige nedlukninger (scenario D i kapitel 5). I dette tilfælde bør især forsikringsbaserede ordninger og andre former for sikkerhedsnet under det danske erhvervsliv tillægges større vægt.

Herudover har ekspertgruppen noteret sig, at en række større virksomheder bliver ramt af det støtteloft, der gælder i EU's statsstøtteregler, og at regeringen har arbejdet for at få dette loft løftet. Det er centralt, at loftet er sat så tilpas højt, at det bliver muligt at hjælpe også store og kapitaltunge virksomheder. Dette kan fx ske gennem en udvidet mulighed for anvendelse af den såkaldte krisebestemmelse, ligesom at Erhvervsstyrelsen arbejder med at sikre tilstrækkelig kompensation til store virksomheder ved fx at anvende de separate støtteloft under fx de enkelte dele af Temporary Framework, hvor det er muligt.

Endelig noterer ekspertgruppen sig, at der ikke hidtidig er givet kompensation for forhold, som kan betragtes som ny normaltilstand, hvor fx varige adfærdændringer er slået igennem, og forhold hvor virksomheder og forbrugere har mulighed for at tilpasse sig (fx krav om mundbind og afstandskrav). Denne tilgang bør fastholdes, da det grundlæggende er hensigtsmæssigt, hvis nye krav og normer bliver afspejlet i de priser, som forbrugerne står over for, og dermed også får effekt på forbrugsmønstret.

Likviditetsordninger (skatte- og moms-låneordninger, betalingsfrister for personskatter og moms samt låne- og garantiordninger)

Likviditetsordningerne har udgjort et vigtigt redskab i danske hjælpepakker. Det er vanskeligt at vurdere den præcise betydning af ordningerne, men de har uden tvivl gjort en afgørende forskel for nogle virksomheder, og for brede grupper af virksomheder har de givet sikkerhed for den umiddelbare overlevelse. De

har for eksempel gjort det muligt at betale regninger i den periode, mens der udarbejdes en ansøgning om hjælpepakker og ansøgningen behandles.

Likviditetsordninger er sammensat af ordninger på skatteområdet (udskydelse af betalingsfrister og låneordninger) samt låne- og garantiordninger (gennem EKF og Vækstfonden), jf. kapitel 8.

I forhold til låne- og garantiordninger administreret af Vækstfonden og EKF er garantien eller lånet betinget af, at en privat part (bank eller investor) er villig til at tage en del af risikoen på udlånet. Det sikrer en egentlig kreditvurdering af virksomheden samt en markedstest af virksomhedens fremadrettede rentabilitet. Ordningerne på skatteområdet er ikke i stand til at selekttere de rentable virksomheder, men har til gengæld den fordel, at de kan aktiveres hurtigt og helt generelt, hvilket ikke vil kunne lade sig gøre ved markedsbaserede ordninger, hvor der vil skulle ske en kreditvurdering. Derfor var disse ordninger især vigtige i den tidlige fase af pandemien.

På sigt kan fordele blive en ulempe. Det skyldes blandt andet, at den rentefri støtte igennem udskudte betalingsfrister og moms og skattelåneordninger indebærer et betydeligt subsidieelement, som kan udkonkurrere lån på markedsvilkår. For det andet påtager staten sig kreditrisici, idet det ikke er muligt at lave en egentlig kreditvurdering i forbindelse med långivningen. Eventuelle tab skal dækkes af samfundet. Manglende kreditvurdering kan endvidere betyde, at produktionsfaktorerne ikke allokeres efficient.

Det er imidlertid centralt, at udfasning af likviditetsordningerne sker i det rigtige tempo. I ekspertgruppens anbefalinger fra foråret 2020 blev der lagt vægt på, at likviditetsordningerne kan spille en rolle i den periode, hvor kompensationsordningerne udfases. Det er fortsat ekspertgruppens vurdering. Der er sparsomme erfaringer med at udfase så store likviditetstiltag, og der er en række forhold man skal være opmærksom på i forbindelse med udfasning af tiltagene.

Det anbefales, at likviditetsordningerne i hovedreglen ikke forlænges yderligere. Konkret bør likviditetsordningerne på skatteområdet ophøre, når betalingerne forfalder (forslag 2).

Aktuelt er tilbagebetalingsprofilen på den skattemæssige likviditetsstøtte indrettet, så den næste udskudte betalingsfrist falder i september (små og mellemstore virksomheder) og oktober (store virksomheder), mens det første afdrag på de statslige låneordninger ligger i november 2021 for små og mellemstore virksomheder og i april 2022 for store virksomheder. De efterfølgende tilbagebetalingsfrister er spredt udover henover 2022 og 2023. Det indebærer, at tilbagebetalingen som udgangspunkt er afsluttet i maj 2023. Virksomhederne har således god tid til at forberede sig på tilbagebetaling af skyldig moms, A-skat og AM-bidrag eventuelt i samarbejde med deres bank.

Langt størstedelen af de danske virksomheder har fortsat god økonomi og skønnes ikke at have udfordringer med at betale deres skat. For en mindre andel af de danske virksomheder kan den økonomiske situation dog være blevet forværret så meget, at det kan blive vanskeligt at betale afdrag på likviditetsordningerne til tiden. Afviklingen af gælden kan understøttes af, at virksomhederne får mulighed for nemt at udveksle oplysninger om gælden i likviditetsordningerne med deres pengeinstitut. Det vil give et fælles overblik og understøtte muligheden for at lave en samlet afbetalingsplan.

Det anbefales at forlænge matchlåne- og garantiordninger i Vækstfonden og EKF efter d. 1. juli – og eventuelt udvide den samlede ramme – så disse mere markedsbaserede ordninger, der indebærer en konkret kreditvurdering i en kommerciel bank eller fra en anden privat investor, kan udgøre et ekstra sikkerhedsnet for virksomheder med en fortsat rentabel forretningsmodel, mens de generelle kompensationsordninger afvikles (forslag 2.1).

Nogle virksomheder kan have behov for en længere afdragsprofil og har dermed behov for banklån for at kunne betale afdrag på deres skattelån. Virksomhedens økonomiske situation kan skyldes corona-relaterede tab, som virksomheden ikke har fået dækket via kompensationsordninger, og som de ikke har kunnet indhente. Men det kan også skyldes, at virksomheden ikke er konkurrencedygtig. Det er derfor vigtigt, at der foretages en egentlig kreditvurdering fra bankernes side.

Der kan dog være udfordringer med at få banklån på markedsvilkår selv for sunde virksomheder, hvis tidshorisonten for opbygning af en fornuftig solvens er lang. Derudover kan det være vanskeligt for bankerne at kreditvurdere virksomheder, der er tvangslukket eller underlagt væsentlige restriktioner. Uden likviditetsstøtte var der således en risiko for, at rentable virksomheder kunne gå konkurs, hvilket kunne have samfundsøkonomiske konsekvenser. Der er således både rimelighedsargumenter og samfundsøkonomiske argumenter for, at staten påtager sig en del af kreditrisikoen i en periode for nogle af disse virksomhederne.

Det kan blandt andet overvejes at videreføre mulighederne for statsgaranterede lån hos EKF og vækstfonden i en periode efter 1. juli 2021. Hermed har banken fortsat en del af risikoen på de ydede lån og har dermed incitament til at foretage en grundig kreditvurdering af virksomhederne. Da udlån er begrænset til konkrete tab under covid-19-pandemien vil bankerne ikke have betydelig mulighed for at overføre risiko fra deres egne udlån til staten. Hermed har bankerne ikke incitament til at sende ikke-konkurrencedygtige virksomheder over i de statsgaranterede låneordninger.

Såfremt matchfinansieringsordninger i Vækstfonden videreføres, bør det overvejes at øge kravet om privat medfinansiering for på den måde at sikre en gradvis tilbagevenden til mere normale markedsvilkår.

For nogle virksomheder vil pandemien have tæret så meget på solvensen, at de kun er levedygtige ved en restrukturerings, dvs. nedskrivning af noget af gælden og/eller tilførsel af ny ansvarlig kapital. Det er vigtigt, at en eventuel restrukturerings af virksomheder sker på baggrund af privat initiativ og efter en konkret markeds-mæssig vurdering af, om virksomheden efter en restrukturerings er rentabel og konkurrencedygtig. Gældseftergivelse af skattegæld forbedrer solvensen, men kan sidestilles med en form for ex-post kompensation. Omvendt kan tabet for staten ved en konkurs være større. Gældseftergivelse skaber en risiko for, at kompensere de mindst rentable virksomheder mere end øvrige virksomheder og for, at også virksomheder, der ikke er konkurrencedygtige, får støtte. En ex post kompensation af virksomhederne indebærer også betydelige udfordringer med asymmetrisk information og moral hazard, herunder særligt så længe der fortsat er åbent for ansøgninger i de statslige låneordninger for moms og A-skat.

Samtidigt gælder det, at en rekonstruerings er vanskelig, såfremt staten ikke accepterer et vist tab. Private kreditorer og ejere vil have mindre incitament til at forsøge at redde virksomheden, fx ved at indskyde ny kapital, såfremt de først skal betale virksomhedens skattegæld. Staten skal således være klar til at bære en del af tabet ved en rekonstruerings. Gælden kan eventuelt konverteres til ny kapital.

Det kan blandt andet overvejes at arbejde med muligheder for statslige kapitalindsud i virksomheder med lav eller negativ egenkapital, fx via Genstartsfonden. Det kan også overvejes, om fx en *midlertidig* lempelse af mulighederne for at fremføre skattemæssigt underskud kan understøtte en tilbagebetaling af lånene. Ekspertgruppen har ikke haft mulighed for at afdække, hvor mange virksomheder der vil blive berørt af underskudsbegrænsningsreglerne som følge af pandemien. Idet underskud op til ca. 8,7 mio. kr. kan modregnes fuldt ud, må der dog være tale om relativt store virksomheder, som i vidt omfang vil have gode muligheder for at skaffe likviditet via markedet for kapital.

En af de særligt udsatte aktiviteter under Covid-19 pandemien er rejse og turisme. Især pakkerejsebranchen har været stærkt påvirket af rejserestriktioner. Det er samtidig en branche, der er kendetegnet ved en høj grad af forbrugerbeskyttelse, da pakkerejseudbydere er forpligtet til at tilbagebetale deres kunder ved aflysning eller annullering af en pakkerejse. Derfor har pakkerejsebranchen og medlemmerne af Rejsegarantifonden i løbet af krisen fortsat haft adgang til en garantiordning i Rejsegarantifonden på 1,5 mia. kr.

til dækning af de faktiske omkostninger i forbindelse med pakkerejser, der aflyses som følge af Udenrigsministeriets rejsevejledning. Hertil er der afsat en tabsramme på 300 mio. kr., hvoraf der er brugt 90 mio. kr., for at sikre, at andre rejseudbydere ikke skal hæfte for enkelte pakkerejseudbyderes gæld i tilfælde af en konkurs. Garantiordningen til Rejsegarantifonden udløber d. 30. juni 2021.

Det anbefales at videreføre garantien til Rejsegarantifonden inden for den eksisterende garanti- og tabsramme for at sikre, at den høje forbrugerbeskyttelse kan fortsætte under de usikkerheder, som skift i rejsevejledninger kan medføre (forslag 2.2).

Garantiordningen er med til at sikre, at rejsebureauerne kan tilbagebetale deres kunder, som de er forpligtet til ved lov.

I lyset af de forskelligartede likviditetstiltag, der har været iværksat under Covid-19-pandemien, vil det være oplagt at lave en tværgående evaluering af de forskellige ordninger med henblik på at kunne anvende erfaringerne herfra i forbindelse med eventuelle fremtidige kriser og epidemier. Dette kan eventuelt være et tema for den arbejdsgruppe under Erhvervsministeriet, der i løbet af 2021 skal formulere bud på principper for kompensation ved fremtidige epidemier.

Lønkompressions- og arbejdsfordelingsordningen

Lønkompressionsordningen er aftalt mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen. Ordningen har været meget søgt under især den første nedlukning.

Det anbefales, at lønkompressionsordningen ophører fra d. 1. juli 2021, på nær for eventuelt tvangslukkede virksomheder (forslag 3).

Ordningen vil dermed fortsat kunne bruges af virksomheder, der eventuelt måtte blive tvangslukket fx i forbindelse med lokale tilfælde med udbredt smitte og deraf følgende nedlukninger, eller som er lukket ved forbud via bekendtgørelse.

Forslaget skal ses i lyset af de gode erfaringer med at udfase lønkompressionsordningen i sommeren 2020, hvor ordningen blev udfaset, uden der kom stigninger i den samlede ledighed. Ekspertgruppen har også noteret sig, at arbejdsmarkedet har været mindre berørt af anden bølge end af første smittebølge i 2020, samt at den midlertidige arbejdsfordelingsordning – der er tilgængelig i hele 2021 – vil være relevant for nogle af de virksomheder, der i dag bruger lønkompressionsordningen.

I trepartsaftalen om den midlertidige arbejdsfordelingsordning er det aftalt, at parterne kvartalsvist gør status for ordningen. I 3. kvartal 2021 skal der laves en opfølgning på i hvilken grad overenskomstområder med fortsat behov for arbejdsfordeling efter 2021, har indledt forhandlinger herom ved organisationsaftaler eller lignende. Det er umiddelbart ekspertgruppens vurdering, at der er tale om en velfungerende, midlertidig ordning, som kan vise sig at være et nyttigt beredskab, der kan aktiveres i en mere vedvarende pandemisituation eller ved kommende store økonomiske kriser. Det kan også vise sig hensigtsmæssigt at forlænge ordningen, så den fortsætter et stykke tid ind i 2022.

Det anbefales, at behovet for at forlænge den midlertidige arbejdsfordelingsordning drøftes på de kvartalsvise statusmøder, herunder i forbindelse med opfølgning på en aftalebaseret udbredelse af arbejdsfordelingen (forslag 3.1).

Ekspertgruppen vurderer i tråd med anbefalingerne i rapporten fra maj 2020, at der både kan være perspektiver i at bibeholde den midlertidige arbejdsfordelingsmodel i resten af 2021 og i beredskab derefter, så den kan aktiveres om nødvendigt. Den midlertidige arbejdsfordelingsordningen understøtter i højere grad omstillingsevnen i dansk økonomi end lønkompensationsordningen, samtidig med at hensyn til virksomheder og lønmodtagere tilgodeses.

Ekspertgruppen har overvejet, om den midlertidige arbejdsfordelingsordning er tilstrækkelig til at træde i stedet for lønkompensationsordningen eller om der er brug for en ny og mere målrettet udgave af lønkompensationsordningen (kriterierne for en sådan model diskuteres nedenfor under ordningen for faste omkostninger).

Der vil formentlig stadig være virksomheder, som er berørt direkte eller indirekte af restriktioner henover sommeren 2021. I lyset af de gode erfaringer med at udfase lønkompensationsordningen i sommeren 2020, de fastlåsnings effekter, som lønkompensationsordningen indebærer og tilstedeværelsen af den midlertidige arbejdsfordelingsordning, er det ekspertgruppens vurdering, at lønkompensationsordningen bør udfases for alle virksomheder, der ikke er tvangslukkede.

Forslaget understøtter således omstillingsevnen i dansk økonomi og skal også ses i lyset af, at mindst 19.000 lønmodtagere skønnes at have været på lønkompensation i mere end et halvt år i løbet af ordningens levetid. Det skal i den forbindelse bemærkes, at ledigheden er faldende og antallet af jobåbninger er rekordhøjt, og at der er risiko for tab af humankapital, når medarbejdere er længe på lønkompensation, idet det har karakter af skjult ledighed.

Kompensationsordningen for faste omkostninger

Hovedparten af de danske virksomheder, der har haft forbud mod at holde åbent, er atter genåbnet eller har udsigt til snarlig genåbning. Det bemærkes, at virksomhederne i lyset af krisens varighed efterhånden har haft nogen tid til at omstille sig til en ny virkelighed, om end denne fortsat er præget af en høj grad af usikkerhed.

Det anbefales, at kompensationsordningen for faste omkostninger – herunder faste omkostninger light – i sin nuværende udformning ophører fra d. 1. juli 2021, på nær for eventuelt tvangslukkede virksomheder (forslag 4).

Ordningen vil dermed fortsat kunne anvendes af virksomheder, der enten er tvangslukkede eller eventuelt måtte blive tvangslukkede i forbindelse med lokale tilfælde med udbredt smitte og deraf følgende nedlukninger, eller som er lukket ved forbud via bekendtgørelse.

Ekspertgruppen vurderer, at der er gode argumenter for at overveje en vis kompensation for faste omkostninger for særligt udsatte virksomheder og deres leverandører og underleverandører i perioden efter d. 1. juli 2021.

Det er vanskeligt præcist at forudse, hvor der kan være argumenter for fortsat kompensation for faste omkostninger (hvilke typer af virksomheder og i hvilke brancher). En hypotese kan være, at nogle virksomheder i fx oplevelsesøkonomien kan forvente, at ophævelsen af restriktioner er længere tid om at slå igennem på aktiviteten henover sommeren. Virksomhederne vil formentlig have visse muligheder for at omstille sig yderligere, hvorfor kompensationen bør målrettes og tilpasses i det lys.

Ekspertgruppen har overvejet en ordning, der ligner den målrettede ordning fra efteråret 2020 samt en ny ordning, der tager afsæt i branchetilhørsforhold. Det vurderes imidlertid, at sådanne tilgange ikke er egnet,

idet de er administrativt tunge, og selv med betydelige administrative byrder vil det være vanskeligt at sikre hurtig respons og præcis målretning. Ekspertgruppen har overvejet alternative metoder til målretning. Det vurderes, at målretningen mest hensigtsmæssigt sikres via en skærpelse af omsætningskravet suppleret med dokumentationskrav (med henblik på at sikre, at der alene gives støtte til rentable virksomheder). Dermed sikres det, at virksomheder, der er direkte ramt, og virksomheder, der er indirekte ramt (fx underleverandører) lige stilles og at hjælpen kan frigives hurtig.

Det anbefales, at der etableres en ny, tilpasset kompensationsordning for faste omkostninger samt faste omkostninger light fra d. 1. juli 2021, der gælder i 3 måneder. Tilpasningen skal sikre, at der fortsat kan tages hånd om særligt udsatte virksomheder. Ordningen tager udgangspunkt i et nyt og højere krav til omsætningsfald på 50 pct. Kravet vil udgøre laveste trin i trappemodellen for compensation, der i øvrigt baseres på den gældende ordning som beskrevet i kapitel 6 (forslag 4.1).

For at sikre, at der alene gives compensation til rentable virksomheder, suppleres adgangskravet til ordningen med krav om, at 1) virksomheden ikke må have haft underskud i 2019 (dog ligesom i den gældende ordning med visse undtagelser for virksomheder, der fx har foretaget store investeringer), og 2) virksomheden ikke må være kriseramet pr. 31. december 2019 som defineret i EU-Kommissionens Temporary Framework²¹.

Det er ekspertgruppens vurdering, at de foreslåede kriterier sikrer, at alle virksomheder med en betydelig omsætningsnedgang er omfattet af en hurtig virkende og administrativ enkel ordning.

Kravet om overskud i 2019 er en enkel måde til målretning mod rentable virksomheder, da virksomheder, der har overskud i ét år, typisk også har det i det næste. Konkret havde 82 pct. af de virksomheder, der gav overskud i 2018, også overskud i 2017 og 71 pct. i 2016. Omvendt er 37 pct. af de virksomheder, der ikke leverede overskud i 2018, gengangere i 2016 og 2017.

Der vil desuden være nystartede virksomheder, der i god tro har åbnet deres forretning hen over fx sommeren og første del af efteråret 2020, hvor smitten var forholdsvis lav. Nystartede virksomheder kan imidlertid ikke leve op til ovenstående krav. Der bør derfor etableres særlige undtagelser for nystartede virksomheder, ligesom der allerede er det i de nuværende kompensationsordninger.

Det er imidlertid centralt, at også den foreslåede ordning er tidsbegrænset, da det ikke er hensigtsmæssigt, at private virksomheders forretningsmodel over en længere periode er baseret på kompensationsordninger. Det foreslås, at ordningen løber i 3 måneder (det vil sige juli, august og september 2021). Inden udløb af ordningen kan der gøres status for trækket på ordningen og aktiviteten i de mest udsatte brancher med henblik på at vurdere en eventuel forlængelse i yderligere 3 måneder (det vil sige til udgangen af 2021, hvor Temporary Framework udløber).

Det vurderes med væsentlig usikkerhed, at omtrent 3-4.000 virksomheder vil kunne gøre brug af den nye ordning, hvilket skal ses i forhold til, at der i perioden juli til august 2020 var ca. 5.500 virksomheder, som søgte om compensation i ordningen for faste omkostninger.

Kompensation til selvstændigt erhvervsdrivende, freelancere og kombinatorer

Kompensationsordningerne til selvstændigt erhvervsdrivende mv. har været meget søgt. Under anden bølge er der indtil videre udbetalt compensation til 36.000 selvstændigt erhvervsdrivende mv. Ordningen har således været et centralt element i compensationen af dansk erhvervsliv. Ordningen har primært givet modtagerne et forsørgelsesgrundlag, mens deres forretningsmuligheder er faldet midlertidigt bort, men

²¹ Se artikel 2, nr. 18, i Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014.

har også i et ikke uvæsentligt omfang bidraget til at kompensere for mere eller mindre faste omkostninger, lønudgifter til ansatte og lignende.

Det anbefales, at kompensationsordningen for selvstændigt erhvervsdrivende, freelancere og kombinatorer i sin nuværende form ophører fra d. 1. juli 2021. Ordningen kan dog holdes åbent for eventuelt tvangslukkede virksomheder, herunder også virksomheder, der tvangslukkes i forbindelse med lokale nedlukninger, hvis det bliver relevant (forslag 5).

Det er umiddelbart vurderingen, at der også for mange selvstændigt erhvervsdrivende, freelancere og kombinatorer er et godt alternativt sikkerhedsnet i dagpengesystemet. Det skal ses i lyset af, at restriktionerne i vid udstrækning er udfaset. Der kan på den baggrund indføres en amnestiordning, hvor selvstændigt erhvervsdrivende uden a-kasemedlemskab kan få adgang til at tilmelde sig arbejdsløshedsforsikring med tilbagevirkende kraft og midlertidigt få mulighed for at lægge virksomheden i dvale (hvilket ikke er en mulighed med de normalt gældende regler).

For de selvstændige, der har meget kapital bundet op i virksomheden eller har ansatte og dermed produktive jobmatch, kan der imidlertid være et argument for fortsat kompensation med afsæt i de samme årsager, der gælder for ordningen for faste omkostninger. Argumentet gælder i særligt omfang i de tilfælde, hvor der er omkostninger, som ikke er fanget af ordningen for faste omkostninger, fx lønudgifter til medarbejdere.

Det anbefales, at der etableres en ny målrettet og justeret ordning for selvstændigt erhvervsdrivende fra d. 1. juli 2021 med nye adgangskrav. Ordningen tager udgangspunkt i kravene til den nye ordning for faste omkostninger (forslag 4.1), derudover målrettes ordningen, så der kun er adgang for selvstændigt erhvervsdrivende med ansatte eller et kapitalapparat af en vis størrelse. Endelig nedjusteres støtteloftet (forslag 5.1).

Der sker således blandt andet en målretning for selvstændige med betydelige omsætningstab, det vil sige særligt udsatte virksomheder og deres underleverandører, i en overgangsperiode efter d. 1. juli. Konkret vil ordningen læne sig op ad kriterierne som beskrevet for den nye ordning for faste omkostninger, der medfører et øget krav til omsætningsfald på 50 pct. samt en målretning til rentable virksomheder, der ikke har haft underskud i 2019 eller er kriseramte jf. EU-Kommissionens Temporary Framework.

For at målrette ordningen til selvstændige erhvervsdrivende, hvor der kan være en væsentlig samfundsøkonomisk omkostning forbundet med at lukke virksomheden, foreslås det, at der indføres et krav om, at den selvstændige har ansatte svarende til mindst 1 årsværk eller et kapitalapparat af en vis størrelse. Kravet angående størrelsen af kapitalapparatet opgøres konkret ved, at den selvstændige også har søgt og modtaget kompensation i ordningen for faste omkostninger/faste omkostninger light.

Idet ordningen målrettes ellers sunde virksomheder, der antages at have en levedygtig forretningsmodel i fravær af Covid-19 pandemien, er der et særligt hensyn til at understøtte bevarelsen af produktive jobmatch. Tilsvarende kan der være opbygget virksomhedsspecifik kapital, hvor det vil være forbundet med uhensigtsmæssige omkostninger i tilfælde af nedlukning af kapitalapparat samt efterfølgende genetablering.

Det foreslås også, at støtteloftet justeres, så der maksimalt kan gives kompensation på 20.000 kr. om måneden (det vil sige i juli, august og september). Det lavere kompensationsbeløb/kompensationsgrad skal ses i lyset af, at omstillingsmulighederne øges i lyset af udsigten til stor genåbning af samfundet.

Ekspertgruppen har også noteret sig, at ordningen blev udfaset sidste sommer. Inden udløb af den foreslåede ordning kan der i tråd med ordningen for faste omkostninger gøres status for trækket på ordningen og aktiviteten i de mest udsatte brancher med henblik på at vurdere en eventuel forlængelse i yderligere 3 måneder (det vil sige til udgangen af 2021).

Det vurderes, at omtrent 3-4.000 selvstændige erhvervsdrivende vil kunne gøre brug af den nye ordning for selvstændige, hvilket skal ses i forhold til, at der i perioden juli til august 2020 var ca. 12.000 selvstændige erhvervsdrivende, som søgte om kompensation i selvstændigordningen. Det bemærkes, at kravene i ordningen medfører, at den ikke vil være relevante for freelancere og kombinatorer.

Særordninger på ydelsesområdet og aktiv arbejdsmarkedspolitik

Som følge af COVID-19 var den aktive beskæftigelsesindsats delvist suspenderet i foråret 2020 og igen i en periode fra d. 20. december 2020 frem til d. 15. april 2021. Ledige har således ikke været forpligtet til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, ligesom den aktive indsats i form af fx oprettelse af virksomhedsrettede forløb blev stærkt begrænset. Det har under store dele af perioderne været muligt for jobcentrene at afholde digitale/telefoniske samtaler med borgerne og også i en vis udstrækning at give digitale tilbud, fx online undervisningsforløb.

Suspenderingen giver mening i den midlertidige situation med påbudt nedlukning af dele af den offentlige og private sektor. I forbindelse med tilbagerulning af de forskellige restriktioner bortfalder behovet for at suspendere den aktive beskæftigelsesindsats. Det taler for, at jobcentrene i hele Danmark åbnes fuldt ud hurtigst muligt. For nogle nyledige kan et større fokus på opkvalificering være relevant parallelt med udfasing af hjælpepakkerne.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har blandt andet fokus på at rådgive nyledige om mulighederne for jobåbninger på arbejdsmarkedet og via kontaktførelse understøtte den lediges jobsøgning. Mange af de nyledige i forbindelse med Covid-19 krisen vil have omfattende arbejdsmarkedserfaring og skal muligvis finde beskæftigelse i en anden branche, end den de tidligere har erfaring fra. Her kan jobcentrene og a-kassernes overblik over det lokale arbejdsmarked være en stor hjælp i jobsøgningsprocessen. Vejledningsindsatsen kan fx kombineres med korte virksomhedspraktikforløb.

Der kan være ledige, hvor der er behov for nye kompetencer, og her er muligheden for opkvalificering et relevant alternativ. En ulempe ved at iværksætte opkvalificeringsforløb er, at den ledige naturligt fastholdes i ledighed, mens forløbet fuldføres. For grupper med høj ledighed kan opkvalificeringsforløb være et gunstigt alternativ til at søge job. Det stiller høje krav til, at det valgte opkvalificeringsforløb løfter den lediges kompetencer og efterfølgende jobmuligheder.

Som led hjælpepakkerne er der gennemført midlertidige lempelser på dagpenge-, sygedagpenge- og kontanthjælps- og SU-området.

Det anbefales, at særordningerne på ydelsesområdet ikke forlænges efter d. 1. juli (forslag 6).

Den midlertidig suspendering af anciennitetstælling i dagpengesystemet betyder, at ledighed i lange perioder ikke tæller med i brug af dagpengeretten. Den maksimale dagpengeperiode er derved blevet forlænget med 12 måneder for dem, der mistede jobbet i marts, og de, der i forvejen var dagpengeledige ved suspenderingen. Dertil er dagpengeperioden blev forlænget med to måneder for personer, der stod til at opbruge dagpengeretten fra november 2020 til november 2021. Perioden er dog blev forlænget som følge af genindførelse af suspension af dagpengeforbruget. Dermed er der med den førte politik taget højde for den ekstraordinære situation som følge af sundhedskrisen, der må formodes at medføre længere ledighedsforløb.

Døde perioder i dagpengesystemet har dog den egenskab, at de i sig selv kan bidrage til at forlænge nogle ledighedsforløb, hvilket analysen i kapitel 4 indikerer, kan være tilfældet for nogle af de ledighedsforløb, som er blevet forlænget under Covid-19 krisen.

Sæsonbetonet virksomhed

Der har tidligere været etableret særlige ordninger for sæsonafhængige selvstændige samt sæsonbetonede investeringer og varer. Kompensationsordningen for sæsonafhængige selvstændige mv. gav mulighed for en øget kompensation til selvstændige med en særlig sæsonbetonet indtjening. Ordningerne har kun fundet meget begrænset anvendelse. Eksempelvis har blot 182 selvstændige tilsammen modtaget kompensation i de to ordninger for sæsonafhængige selvstændige mv., som blev etableret i hhv. sommeren og december 2020.

Det bemærkes desuden, at der er etableret en decemberpulje til kompensation af henholdsvis sæsonbetonede investeringer samt til kompensation af sæsonbetonede, letfordærlige varer omkring julen 2020, der har en udløbsdato før næste sæson starter. Der er fortsat åbent for ansøgninger til disse puljer, hvorfor det endnu er for tidligt at gøre status på disse.

Ekspertgruppen vurderer, at der ikke er behov for at indføre yderligere ordninger for sæsonafhængige selvstændige eller til sæsonbetonede investeringer og varer. Dette ikke mindst i lyset af krisens varighed og dermed virksomhedernes mulighed for at planlægge og omstille sig til det nye risikobillede.

Hvis dele af erhvervslivet oplever et stort fald i indtægterne henover sommeren 2021, kan det dog overvejes at etablere en pulje eller lignende til dækning af sæsonbaserede omsætningstab mv.

Det anbefales, at det kan overvejes at etablere en pulje, hvis klart afgrænsede dele af erhvervs- og kulturlivet oplever et stort Covid-19-relateret fald i indtægterne henover sommeren 2021 (forslag 7).

Fordelen ved puljerne er, at de hurtigt og nålestiksagtigt kan kompensere eller øge aktiviteten inden for afgrænsede områder. En ulempe er, at det kan være komplekst for ansøgere at overskue et broget landskab af forskellige puljer og ordninger, og det kan være vanskeligt at sikre ligebehandling af direkte ramte aktører og deres underleverandører.

Særordninger, herunder på medie- og kulturområdet

Langt hovedparten af hjælpepakkerne er generelle. Der er imidlertid også indført en række specifikke ordninger på især medie- og kulturområdet. Medievirksomheder omfatter blandt andet ugeblade og dagspressen. På kulturområdet er der blandt andet kommercielle virksomheder, institutioner med blandet økonomi og institutioner, der (helt overvejende) er finansieret af offentlige tilskud og donationer.

Virksomheder og beskæftigede inden for medie- og kulturområdet har således fået en særlig ordning idet der er fx etableret en pulje til nødlidende institutioner på kulturområdet. Ordningerne kan være begrundet i, at der er nogle helt særlige virksomhedstyper på blandt andet kulturområdet, som i mindre grad har mulighed for at opbygge egenkapital, fx fordi en stor del af deres indtægtsgrundlag normalt er offentlig tilskud.

Særordninger kan give anledning til forvriddinger i de berørte brancher og økonomien. Jo længere sådanne særordninger videreføres, jo større risiko er der for, at de negative konsekvenser forstærkes.

Det anbefales, at alle særordningerne på medie og kulturområdet ophører parallelt med de generelle ordninger (forslag 8).

Arrangørordningen går på tværs af erhvervs- og kulturområdet og gælder frem til og med den 30. september 2021. Ordningen har til hensigt at skabe større klarhed om de økonomiske kompensationsmuligheder for arrangører af større arrangementer hen over sommeren 2021, såfremt det som følge af Covid-19 er nødvendigt at bevare et forsamlingsforbud, der indebærer, at store arrangementer må aflyses, udskydes eller ændres væsentligt.

Ordningen gælder for arrangementer med mindst 350 deltagere og omfatter arrangører af tilbagevendende arrangementer, fx professionel idræt, musikfestivaler, messer, konferencer, dyrskuer og markeder, samt arrangementer, som var planlagt inden den 6. marts 2020, fx koncerter.

Konkret dækker arrangørordningen de faste omkostninger og lønomkostninger mv., der ikke dækkes af indtægter eller kan tabsbegrænses, og som er forbundet med aflysning, udskydelse eller væsentlig ændring af store arrangementer (altså arrangørernes nettoomkostninger). Pr. 1. maj 2021 er der desuden indført en kompensationsstrappe, der sætter lofter for, hvor stor en del af kontrakter mellem hovedarrangører og leverandører, der kan kompenseres via ordningen. Herved skabes øget klarhed om rammerne for kompensation for både arrangører og leverandører. Kompensationsstrappen gælder for arrangementer planlagt til afholdelse fra d. 1. maj 2021.

Da arrangørordningen giver mulighed for fuld underskudsdekning for hovedarrangører og allerede er forlænget til udgangen af september 2021, lægges der ikke op til yderligere tiltag på nuværende tidspunkt. Inden udløb af ordningen kan der gøres status for trækket på ordningen og aktiviteten med henblik på at vurdere en eventuel forlængelse i yderligere 3 måneder.

Kompensation ved lokale nedlukninger

Kompensation i forbindelse med lokale nedlukninger er vanskelig at designe. Det skyldes, at en lokal nedlukning ikke kun påvirker den økonomiske aktivitet lokalt, men også tilknyttede erhverv og arbejdspladser, fx via pendlere, kundekreds, underleverandører eller beskæftigede, hvis arbejde består i at rejse uden for lokalområdet. Dette var blandt andet erfaringerne med den regionale nedlukning af syv nordjyske kommuner i november 2020.

Det er således samlet set ekspertgruppens vurdering, at de samfundsøkonomiske omkostninger ved lokale nedlukninger bør overvejes nøje i forhold til de sundhedsmæssige gevinster.

Hvis der gennemføres lokale nedlukninger, bemærkes det, at der under de generelle kompensationsordninger ikke er de samme udfordringer tilknyttet som under de målrettede ordninger fra efteråret 2020, da alle virksomheder har de samme kompensationsmuligheder – uanset beliggenhed. Det vurderes derfor, at forslag vedrørende tilpassede ordninger for faste omkostninger og selvstændige samt arbejdsfordelingsordningen også vil kunne hjælpe virksomheder ramt af lokale eller regionale nedlukninger. Dette gælder særligt, såfremt der opretholdes en adgang til kompensationsordningen for faste omkostninger light, hvor enkelte, tvangslukkede enheder kan opnå kompensation, selvom den samlede virksomhed (på CVR-nummer) ikke oplever en tilstrækkeligt stor omsætningsnedgang.

Det anbefales, at der i videst mulige omfang ikke etableres særskilte ordninger til kompensation ved eventuelle geografisk afgrænsede nedlukninger, men at de ovennævnte ordninger som forslag 5 og forslag 5.1 også anvendes i sådanne tilfælde (forslag 9).

Der må dog forventes vanskeligheder ved lokale nedlukninger, herunder nedlukninger der sker med kort varsel, hvorfor varer må kasseres. Dette kan dog i et vist omfang anses for værende en del af den nye normal.

Hjælpepakker i tilfælde af tilbagevendende pandemisituation (scenarie D)

Kapitel 5 beskriver et scenarie D med tilbagevendende pandemisituation, hvor der kan forekomme nedlukninger, mest sandsynligt i form af punktvis nedlukninger af fx natteliv og forsamlingsforbud, ikke blot på lokalt/regionalt niveau, men også nationalt. Der kan også være yderligere selektive rejserestriktioner i Danmark eller udlandet. I tilfælde af, at smitteudviklingen kommer ud af kontrol, kan større nationale nedlukninger ikke udelukkes.

Nogle af de ordninger, der er beskrevet i forslag 2-9, kan indgå som beredskab i den forbindelse. Det kan ikke udelukkes, at der kan opstå situationer, hvor det kan vise sig nødvendigt at genindføre generelle kompensationsordninger i tilfælde af meget omfattende nedlukninger. Det vurderes også, at det i dette scenarie er relevant med yderligere forberedelser på hjælpepakkeområdet.

I scenarie D kan der stilles større krav til omstilling. Det skyldes, at borgere og virksomheder har gode muligheder for at forudse og indrette sig på, at der kommer perioder med opblussende af smitte.

En vedvarende pandemisituation vil give dele af erhvervslivet større udsving i omsætningen. For nogle virksomheder vil udsvingene være over tid, hvor forbruget kan udsættes. For sådanne virksomheder vil finansielle buffers være vigtige for at kunne udjævne udsving i indtjeningen. Det er også vigtigt med en fleksibilitet for kunne imødegå den øgede aktivitet, når en "opsøret" efterspørgselspukkel skal dækkes ind. Andre virksomheder vil opleve bortfald af afsætningsmuligheder, og her er finansielle buffers af særlig betydning.

Tværgående kan der også tænkes forsikringsmuligheder. Allerede i dag findes der forsikringsløsninger for fx IT-nedbrud og "katastrofeforsikring" i forhold til stormflod. I andre områder af verden er forsikringer mod konsekvenser af jordskælv kendte. Der pågår en diskussion om mulighederne for at udvikle forsikringsprodukter i forhold til pandemier. Forsikring i forhold til udsving i aktivitet og efterspørgsel som følge af sundhedshændelser er vanskeligere end fx forsikring i forhold til jordskælv. I sidstnævnte tilfælde er forsikringsdækning knyttet til ødelæggelse af fysiske ejendele (maskinel, bygninger m.m.), mens en sundhedshændelse ikke på samme måde ødelægger fysiske ejendele men produktions- og afsætningsmuligheder. Det gør, at der kan være nødvendigt med statslig intervention for at sikre tilvejebringelse af forsikringsmuligheder i forhold til pandemier. Det ligger uden for ekspertgruppens kommissorium nærmere at belyse disse muligheder og problemstillinger.

Aftalepartierne bag "Rammeaftale om plan for genåbning af Danmark" har allerede aftalt, at der skal ned sættes en ekspertgruppe, der får til opgave at afdække, hvilke rammer der kan forventes at gøre sig gældende i årene fremover, og hvordan der kan lægges en strategi, der sikrer et modstandsdygtigt samfund med både høj trykthed, solid forebyggelse og trivsel og stabil økonomi.

Ekspertgruppen vurderer, at det også i det skitserede arbejde vil være centralt at indtænke designet af et hjælpepakkeberedskab, som kan aktiveres i tilfælde af en vedvarende pandemi.

Et solidt arbejde med at designe mulige fremtidige hjælpepakker, forsikringssystemer og øvrige sikkerhedsnet under dansk erhvervslivet, forudsætter erfaringsindsamlinger på tværs af forskellige videnskabelige discipliner ligesom der vil være brug for samtænkning af blandt andet økonomisk og sundhedsfaglig viden.

De forgangne 14 måneders politikrespons med hjælpepakker har opbygget en stor viden på erhvervsøkonomiske, samfundsøkonomiske og juridiske muligheder og begrænsninger for håndtering af de økonomiske

konsekvenser af sundhedskriser og andre udefra kommende stød. Ekspertgruppen vurderer, at denne viden med fordel kan systematiseres, og visse politikhandtag kan muligvis mere varigt forankres for at styrke Danmarks muligheder for at håndtere og afbøde fremtidige kriser.

Opsummering

En oversigt over ekspertgruppens hovedanbefalinger under de forskellige scenarier for smitterisici og restriktioner (fra kapitel 5) er opsummeret i kort form i tabel 9.1.

Tabel 9.1

Oversigt over hovedanbefalinger afhængig af scenarier – kort form

	Kompensationsordninger	Likviditet		Sikkerhedsnet
		Skatter	Lån/garantier mv.	
	<i>Inkluderer lønkompensation, kompensation for faste omkostninger og selvstændigordningen mv.</i>	<i>Inkluderer udskudte skatter og rentefri moms-lån</i>	<i>Inkluderer EKF, Vækstfonden og Genstartsfonden mv.</i>	
Scenarie A, Normalisering	<p>Ophører d. 30. juni 2021, dvs. forlænges ikke i nuværende form.</p> <p>Dog fortsat kompensation for evt. tvangsslukkede virksomheder, inkl. lønkompensationsordningen.</p> <p>Nye og tilpassede ordninger for kompensation for faste omkostninger og selvstændige, der kan tage hånd om særligt udsatte virksomheder. I tre måneder (juli, august, september).</p> <p>Øvrige særordninger forlænges som hovedregel ikke.</p> <p>Den midlertidige arbejdsfordelingsordning er i kraft hele resten af 2021.</p>	Alle skattemæssige likviditetstiltag udfases i henhold til den fastlagte plan	Eventuelt forlænge eksisterende matchlåne- og garantiordninger i Vækstfonden og EKF.	Ikke behov for yderligere kapital og forlængelse.
Scenarie B, Træg normalisering	<p>Som scenarie A.</p> <p>Dog kan nye tilpassede ordninger for faste omkostninger og selvstændige forlænges med yderligere tre måneder, dvs. til udgangen af 2021.</p>	Som scenarie A	Forlænge og evt. udvide rammen for eksisterende matchlåne- og garantiordninger i Vækstfonden og EKF.	Evt. behov for yderligere kapital og/eller forlængelse.
Scenarie C, Fortsat smitterisiko	<p>Som scenarie B.</p> <p>Det vurderes om aftalen om midlertidig arbejdsfordelingsordning skal forlænges.</p> <p>Som scenarie C.</p>	Som scenarie A	Som scenarie B	Som scenarie B
Scenarie D, Tilbagevendende pandemisituation	<p>Dvs. kompensationsordninger afvikles fortsat som udgangspunkt.</p> <p>Tilrettede kompensationsordninger kan dog iværksættes efter behov.</p> <p>Aftale om arbejdsfordelingsordning kan evt. forlænges og fungere som varigt krise beredskab.</p>	Som scenarie A	Som scenarie B. Ordninger skal søges forankret mere varigt	Som scenarie B. Evt. behov for nye forsikringsystemer mv. Ordninger skal søges forankret mere varigt

Bilag 9.1 – Opsamling på skriftlige input fra relevante sektorer

Baggrund

Den økonomiske ekspertgruppe har jf. kommissoriet inddraget en række sektorer i arbejdet. På den baggrund er der udsendt henvendelser til organisationerne i boks 1:

Boks 1

Organisationer ekspertgruppen har været i dialog med

3F	DI – Dansk Industri
Akademikerne	DRC - Danmarks Restauranter & Cafeer
Dansk Arbejdsgiverforening	FH - Fagbevægelsens Hovedorganisation
Dansk Erhverv	Finans Danmark
Dansk Metal	HK
Dansk Teater m.fl.	HORESTA
Danske Soloselvstændige	SMV Danmark

Organisationerne blevet inviteret til at levere skriftlige input til, hvordan sammensætning og udfasningen af hjælpepakker bør designes fra den 1. juli 2021 og frem, samt hvordan man kan holde hånden under virksomheder i særligt udsatte brancher samt deres underleverandører.

Sammenfatning af skriftlige input

Der er overordnet set enighed blandt de adspurgte organisationer om, at de generelle hjælpepakker bør udfases i takt med at samfundet genåbnes, men at der fortsat forventes at være et behov for hjælp til nogle brancher inden for bl.a. oplevelsesindustrien og turismen i en tidsafgrænset periode. Derudover er der enighed om, at der fortsat skal være støtte til tvangslukkede virksomheder samt virksomheder, der er underlagt væsentlige restriktioner. I forlængelse heraf er der også organisationer, der peger på, at virksomheder, som ikke er underlagt restriktioner, enten skal tilbage til normal drift eller må lukke, hvis de ikke længere er levedygtige eller i stand til at omstille sig.

Derimod peger en række organisationer på udfordringer ved de målrettede kompensationsordninger fra efteråret 2020, bl.a. fordi de medførte, at mange virksomheder ikke var berettiget til kompensation som underleverandør til en branche ramt af restriktioner, samt at der var tale om en administrativ tung løsning for både virksomheder og myndigheder.

Nye kompensationsordninger

I relation til de eksisterende kompensationsordninger er der modtaget en række forskellige forslag til hvordan ordningerne eventuelt kan forbedres samt i forhold til tempoet for deres udfasning, hvor der dog ikke synes at være en entydig linje. Mens nogle fremhæver, at de eksisterende kompensationsordninger ikke bør udfases for hurtigt, understreger andre vigtigheden af et mere målrettet fokus på erhverv, som fortsat måtte være direkte ramt af restriktioner eller er afhængige af udviklingen på eksportmarkederne, samt deres underleverandører eller kunder.

I de modtagne bidrag er der forskellige forslag til, hvordan nye kompensationsordninger, efter en genåbning af samfundet er sket, kan designes. Eksempelvis er der både forslag om at kompensationsordninger baseres på omsætningsnedgang ligesom i de eksisterende generelle ordninger, at der etableres en mere branchefokuseret kompensationsordning, eller at der indføres et øget dokumentationskrav for at virksomhedernes omsætningsnedgang skal skyldes COVID-19.

I forhold til en branchefokuseret kompensationsordninger foreslås det konkret, at målrette ordningerne til særligt udvalgte branchekoder, som vurderes at være åbenlyst ramt af COVID-19. Her påpeges det dog samtidig, at der kan være en risiko for at ikke alle underleverandører opfanges af de udvalgte branchekoder.

I forhold til et øget dokumentationskrav for sammenhæng mellem omsætningsnedgang og COVID-19 fremhæves det, at det vil muliggøre en målretning af ordningen på tværs af branchekoder, om end det samtidig vurderes, at det kan være vanskeligt at designe dette dokumentationskrav, så det er lempeligt nok til at lukke COVID-19-ramte virksomheder ind, samtidigt med at virksomheder med en almindelig omsætningsnedgang holdes ude.

For at sikre at virksomhederne også i tiden efter genåbningen kan beholde sine medarbejdere er der flere af organisationerne, som påpeger, at aftalen om den midlertidige arbejdsfordeling bør fastholdes året ud eller eventuelt forlænges ind i 2022. Enkelte ønsker i stedet, at lønkompensationsordningen forlænges eller målrettes virksomheder underlagt påbud og strenge restriktion.

Endeligt påpeger flere af organisationerne, at der kan være et fortsat behov for likviditetstiltag. Det gælder fx en fortsættelse af garanti- og låneordninger efter genåbningen, da der forventes være en forsinkelse fra ophævelsen af de sidste restriktioner, til efterspørgslen i fx turismeindustrien har normaliseret sig. Samtidigt er der også flere der påpeger at tilbagebetalingsfristerne for disse lån skal overvejes for at undgå unødige konkurser.

Stimuli samt øvrige lempelser

På tværs af de modtagne skriftlige input er der ud over anbefalinger til kompensationsordninger, fremsendt en række yderligere anbefalinger som bl.a. vedrører målrettede stimuli-tiltag til bl.a. oplevelsesindustrien, nye fradrag og afgiftslempelser, der har til formål at understøtte virksomheder i særligt udsatte brancher. I forlængelse heraf er der endvidere foreslået et bredt spektrum af tiltag ift. uddannelse og opkvalificering, som sigter mod omstilling af arbejdskraft til nye brancher, samt arbejdsmarkedsreformer blandt andet på dagpengeområdet.

De foreslåede stimuli tiltag og øvrige lempelser kan både falde som støtte til opretholdelsen af erhvervsstrukturen fra før COVID-19, men kan omvendt også bidrage til, at virksomheder og arbejdskraft i brancher med reduceret aktivitet så vidt muligt omstiller produktionen for at tilpasse sig en ny markedssituation, hvilket økonomisk set kan være en hensigtsmæssig udvikling. En vurdering af disse forslag ligger imidlertid uden for ekspertgruppens kommissorium.

10. Kommissorium for økonomisk ekspertvurdering af udfasning af hjælpepakkerne II

COVID-19 epidemien har store konsekvenser for det danske samfund.

Regeringen har i 2020 og 2021 sammen med alle Folketingets partier og arbejdsmarkedets parter spændt et sikkerhedsnet ud under danske virksomheder og arbejdspladser i form af en række økonomiske hjælpepakker.

De midlertidige, generelle hjælpepakker har været en god investering i at holde hånden under danske arbejdspladser. De generelle hjælpeordninger indebærer, at alle virksomheder, som fx står overfor at skulle afskedige 30 pct. eller minimum 50 medarbejdere kan søge lønkomensation, og virksomheder der oplever en omsætningsnedgang på mindst 30 pct. relateret til Covid-19 kan søge om støtte til faste omkostninger og tabt omsætning (selvstændige). Tvangslukkede virksomheder kan modtage 100 pct. komensation for faste omkostninger og tabt omsætning, og kan søge om lønkomensation.

I takt med at samfundet åbnes, er der dog behov for at udfase de midlertidige hjælpepakker af hensyn til bl.a. at sikre, at de offentlige finanser forbliver sunde, og at dansk økonomi fortsat er omstillingsparat. Det vil både være meget dyrt for det danske samfund at fortsætte hjælpepakkerne, og det risikerer at begrænse dynamikken i dansk erhvervsliv og på det danske arbejdsmarked.

Det fremgår af Rammeaftale om plan for genåbning af Danmark af 22. marts 2021, at:

”Aftalepartierne er endvidere enige om, at hjælpepakkerne skal udfases i takt med, at samfundet genåbnes og med forståelse for de forskellige branchers vilkår. Den økonomiske ekspertgruppe bedes om at komme med anbefalinger til, hvordan sammensætningen og udfasningen af hjælpepakkerne skal designes fra d. 1. juli 2021 og frem – herunder beskrive scenarier for forventningerne til dansk økonomi. Ekspertgruppen skal blandt andet komme med sit bud på, hvordan man kan holde hånden under virksomheder i særligt udsatte brancher og særligt med sigte på underleverandørerne. Ekspertgruppen skal inddrage de relevante sektorer i arbejdet. Regeringen igangsætter arbejdet i ekspertgruppen umiddelbart og vil indkalde aftalepartierne til forhandlinger på baggrund af ekspertgruppens anbefalinger.”

Ekspertgruppen skal således:

- I relevant omfang opdatere og supplere tidligere analyser om hjælpepakker.
- Komme med anbefalinger om sammensætningen og udfasningen af hjælpepakkerne fra d. 1. juli 2021 og frem - og herunder beskrive scenarier for forventningerne til dansk økonomi.
- Komme med anbefalinger om, hvordan man kan holde hånden under virksomheder i særligt udsatte brancher og særligt med sigte på underleverandørerne.
- Inddrage relevante sektorer i arbejdet.

Ekspertgruppens arbejde skal tage udgangspunkt i både et samfunds- og erhvervsøkonomisk perspektiv.

Ekspertgruppens arbejde sekretariatsbetjenes af Finansministeriet (formand), Erhvervsministeriet og Skatteministeriet. Øvrige ministerier kan inddrages efter behov.

Ekspertgruppen skal offentliggøre sit bidrag ultimo april 2021.

Ekspertgruppens sekretariat

Anders Køhlert Larsen
Frank Rasmussen
Jannie Kallesøe Pedersen
Jesper Christiansen
Mads Kieler
Mads Wulff Harslund
Martin Ulrik Jensen
Paul Lassenius Kramp
Søren Vester Sørensen

Christoffer Kjældgaard Giwereman
Dorte Høeg Koch
Julie Sonne
Kristian Yde Halse
Lone Ank
Mads Mosholt Hjort
Peter Nykjær Andersen
Sofie Jæger
Søren Bøllingtoft Knudsen
Torben Skovgaard Andersen

Christine Pilgaard Dahm
Merete Godvin Jensen
Michael Skaarup

