



## Det Internationale Sekretariat

### Notat om De Økonomiske Råds efterårsrapport 2023

Notatet er klausuleret indtil tirsdag d. 10 oktober 2023 kl. 12:00

#### **Sammenfatning**

Efterårsrapporten fra De Økonomiske Råds formandskab (nedenfor vismændene) præsenteres for Finansudvalget den 10. oktober kl. 15:00. Rapporten og dette notat er klausuleret indtil kl. 12:00 samme dag. Nedenfor følger et kort referat af de enkelte kapitler samt 18 forslag til vinkler til spørgsmål til brug for mødet.

Kapitel 1 indeholder vismændenes kommentarer til en række aktuelle politiske tiltag. Udvalget kunne spørge ind til følgende emner:

Vinkel 1: Overvurderes provenuet fra en top-topskat, når ministerierne ikke medregner effekter af brain drain?

Vinkel 2: Er det hensigtsmæssigt, at råderummet har så central en plads i den offentlige debat?

Vinkel 3: I skriver, at vurderingssystemet har fungeret rimeligt i årtier. Har I her taget hensyn til, at reglerne for grundværdiansættelsen for etageejendomme er ændret?

Vinkel 4: Har I taget hensyn til værdiansættelsesproblematikker, når I anbefaler lagerbeskatning af noterede aktier?

I kapitel 2 præsenteres vismændenes vurdering af den aktuelle økonomiske situation og udsigterne frem mod 2030. Vismændene vurderer, at dansk økonomi udviser tegn på afmatning, men at presset på arbejdsmarkedet fortsat er stort. Ifølge vismændene er finanspolitikken for lempelig og bør derfor strammes i 2024 forhold til det planlagte. Udvalget kunne spørge til følgende:

Vinkel 5: Hvad skyldes den relativt store forskel mellem jeres og regeringens skøn for den strukturelle saldo i 2024?

Vinkel 6: Hvor meget strammere burde finanspolitikken være i 2024 set i forhold til 2023?

Vinkel 7: Hvorfor er der en relativt stor forskel på jeres og regeringens vurdering af den et-årige finanseffekt i 2023?

Vinkel 8: Er den efficiente ledighed sammenfaldende med den strukturelle?

Vinkel 9: Hvorfor opjusterer I ikke den strukturelle beskæftigelse, når det vil være i bedre overensstemmelse med udviklingen i ledighedsgabet og en række andre indikatorer, der måler kapacitetspresset?

Vinkel 10: Er det i tråd med budgetloven, når de gældende udgiftslofter igen hæves? Det skal ses i lyset af, at de allerede er hævet i forlængelse af valget.

9. oktober 2023

Birgitte Smith Lange  
Økonomisk konsulent  
Birgitte.lange@ft.dk  
+45 3337 3323

Kathrine Lange  
Økonomisk chefkonsulent  
Kathrine.Lange@ft.dk  
+45 3337 3323



*Kapitel 3 omhandler den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Finanspolitikken vurderes stadig at være holdbar, men vismændene har nedjusteret den såkaldte holdbarhedsindikator til 0,3 pct. af BNP. Vinkler til spørgsmål:*

*Vinkel 11: Hvis I indarbejdede en strukturel saldo på -0,5 pct. af BNP i 2030, ville holdbarhedsindikatoren så være 0 pct. af BNP?*

*Vinkel 12: Hvad kan man bruge holdbarhedsindikatoren til, når der er så stor usikkerhed?*

*Vinkel 13: Bør det offentlige permanent have en nettoformue?*

*I kapitel 4 analyserer vismændene effekter på fordeling og effektivitet af huslejereguleringen. Resultaterne tyder på, at reguleringen ikke tilgodeser lejere med lave indkomster særlig præcist, og at der opstår et effektivitetstab for samfundet. Vismændene skriver, at effektivitetstabet kan mindskes, hvis stigninger i huslejen i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte husleje.*

*Vinkel 15: Leder boligskattereformen også til indlåsnings effekter?*

*Vinkel 16: Hvilke boligformer modtager det største direkte og indirekte tilskud?*

*Endelig omhandler kapitel 5 tidlige sundhedsindsatser, og vismændene præsenterer en analyse af børnetandpleje, der ikke kan påvise statistisk signifikante langsigtede dynamiske effekter heraf.*

*Vinkel 17: Har I undersøgt, om personer, der ikke har fået børnetandpleje, har fået kompenserende indsatser, hvilket vil gøre det sværere at finde signifikante effekter?*

*Vinkel 18: anbefaler vismændene, at man har som ambition at anvende specifikke eller generelle tommelfingerregler vedr. dynamiske effekter af offentligt forbrug?*

## **Kapitel 1: Aktuel økonomisk politik**

Kapitlet afrapporterer formandskabets vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik.

Vismændene kommenterer på en række aktuelle forslag. En del af vurderingerne er gengivet i boks 1, der dog langt fra udgør et fyldestgørende referat.

### **Boks 1. Referat af vismændenes syn på nogle af de aktuelle forslag**

Vismændene kommenterer bl.a. på regeringens målsætning om at forbedre løn- og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte. Vismændene henviser til, at det kan være hensigtsmæssigt, såfremt det sker ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft.



Vismændene kommenterer også aftalen om en *reform af universitetsuddannelserne* fra juni 2023. Reformen indebærer blandt andet, at den gennemsnitlige uddannelseslængde reduceres, hvilket alt andet lige vil sænke produktiviteten og dermed velstanden. Vismændene fastslår imidlertid, at den endelige effekt på produktiviteten afhænger af, hvordan reformen ændrer på uddannelsesvalget, og hvorvidt det lykkedes at øge uddannelseskvaliteten via tilbageførte midler. Der har været etableret 50 erhvervskandidatuddannelser siden 2018, og vismændene fremfører, at det er uhensigtsmæssigt, at beslutningen om at indføre en ny ordning med erhvervskandidater er truffet, før den gamle ordning er evalueret.

Regeringsgrundlaget lægger op til, at *jobcentrene skal nedlægges*, og at der skal indhentes en besparelse på 3 mia. kr. på området. Vismændene finder det hensigtsmæssigt, at der er nedsat et udvalg med faglig ekspertise, der skal analysere området, men de påpeger, at et på forhånd fastlagt besparelsesmål er uhensigtsmæssigt. Det kan enten lede til, at det fulde besparingspotentiale ikke udnyttes, eller at der gennemføres besparelser, som reducerer effektiviteten af beskæftigelsesindsatsen.

Vismændene kritiserer også regeringen for den på forhånd fastlagte målsætning om at spare 2 mia. kr. på *erhvervsstøtten*. Fokus bør i stedet være på at fjerne de dele af støtten, der ikke kan begrundes med samfundsøkonomiske hensyn. Vismændene skriver samtidig, at en hensigtsmæssig sanering af erhvervsstøtten ikke nødvendigvis vil øge arbejdsudbuddet.

Vismændene kritiserer regeringens forslag om at hæve *kravet til andelen af biobrændsler* i transportsektorens brændselsforbrug. De peger i stedet på en generel CO<sub>2</sub>-afgift eller en forøgelse af energiafgiften på brændsel til transport som mere effektive veje til opnåelse af 2025-reduktionsmålet.

Vismændene finder det problematisk, at der ikke er fremlagt dokumentation for beregninger af omkostninger og gevinster for *Energilø Bornholm* – ikke mindst i lyset af, at en energilø i Nordsøen har vist sig at være urentabel, og at projektet er sat i bero.

Vismændene skriver videre, at *havbunden er en naturressource*, hvis udnyttelse til f.eks. opstilling af vindmøller giver et afkast i form af en såkaldt ressourcerente. Vismændene fremfører, at så stor en andel af ressourcerenten som muligt, bør tilfalde staten.

## Vismændenes eftersyn af regneprincipperne

Vismændene skal løbende foretage eftersyn af de adfærdsvirkninger, som lægges til grund for ministeriernes konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag.

Skatteministeriet har udarbejdet en ny sektion på deres hjemmeside med en oversigt over deres regneprincipper. Initiativet er ifølge vismændene positivt, men vismændene anbefaler, at hjemmesiden justeres af hensyn til overskueligheden. Ministerierne har endnu ikke kommenteret på vismændenes seneste kritik af beregningerne af effekterne af selskabsskattenedsættelser, og



hjemmesiden indeholder ifølge vismændene ikke forbedringer af dokumentationen af beregningen.

Regeringen har i regeringsgrundlaget foreslået at øge såvel det generelle beskæftigelsesfradrag som det specifikke fradrag for enlige forsørgere. Skatteministeriet vurderer, at den generelle forhøjelse vil øge beskæftigelsen med 1.350 fuldtidspersoner. Vismændene kritiserer denne beregning og skriver, at det bør være et fokusområde for de økonomiske ministerier at få kigget på de konkrete regneregler på dette område og opdatere dem i lyset af den nyere viden, om hvordan ændringer i de økonomiske incitamenters påvirker arbejdsmarkedsdeltagelsen.

Vismændene kommenterer også på Finansministeriets beslutning om ikke længere at indregne en såkaldt skatteforvridningsfaktor. Beslutningen betyder, at den samfundsøkonomiske gevinst ved offentlige projekter forøges. Vismændene anbefaler, at ministerierne også præsenterer analyser med udgangspunkt i den hidtidige antagelse om en skatteforvridningsfaktor på 1,1, idet der ikke i litteraturen er en generel konsensus om, at man bør se bort fra skatteforvridningsfaktoren.

### **Vinkel 1: Overvurderes provenuet fra en top-topskat, når ministerierne ikke medregner effekter af brain drain?**

Når Finans- og Skatteministeriet vurderer effekten af personskattelempelser, medregner de alene den effekt, som tiltaget vil have på arbejdsudbud målt i timer og personer (dvs. time- og deltagelseeffekter). Skattesystemet påvirker imidlertid også uddannelsesvalg og den enkeltes tilskyndelse til at arbejde mere intensivt og søge efter en bedre aflønnet stilling. Sådanne produktivitetseffekter medregner ministerierne ikke. Ministerierne indregner heller ikke effekter på ind- og udvandring (brain drain) af generelle skatteændringer.

Vismændene skriver, at dette formentlig leder til, at ministeriernes regneprincipper ikke giver et retvisende billede af de langsigtede velstandseffekter af ændringer i topskatten.

Udvalget kunne spørge, om vismændene også vurderer, at ministerierne fejlvurder effekten på de offentlige indtægter, herunder særligt i relation til top-topskatten. Vismændene vil muligvis fremføre, at ændret produktivitet ikke påvirker den offentlige saldo, men det vil effekter på ind- og udvandring vel gøre?



Hertil kommer, at ministerierne heller ikke medregner omfanget af indkomsttransformation, som følge af ændringer af topskatten<sup>1</sup>. Udvalget kunne spørge, om ministerierne ikke bør medregne sådanne effekter.<sup>2</sup>

## **Vinkel 2: Er det hensigtsmæssigt, at råderummet har så central en plads i den offentlige debat?**

Som noget nyt vurderer vismændene størrelsen af det såkaldte finanspolitiske råderum, der er en beregningsteknisk opgørelse, af hvor mange penge, der kan forventes at være til rådighed frem mod 2030 (dvs. hvor meget det offentlige forbrug kan stige) set i forhold til udgiftsniveauet i 2024. Vismændene kommer frem til, at råderummet frem mod 2030 er 64 mia. kr., og dermed ca. 9 mia. kr. større end Finansministeriets vurdering.

Vismændene skriver, at forskellen primært afspejler den usikkerhed, der er forbundet med at fremskrive de offentlige udgifter og indtægter. I lyset af dette kunne udvalget spørge vismændene, om de finder det hensigtsmæssigt, at råderummet har så central en plads i forhold til fastlæggelsen af den økonomiske politik.

## **Vinkel 3: I skriver, at vurderingssystemet har fungeret rimeligt i årtier. Har I her taget hensyn til, at reglerne for grundværdiansættelsen for etageejendomme er ændret?**

Vismændene kommenterer også det nye boligskattesystem. Vismændene finder det positivt, at det nye boligskattesystem træder i kraft. De skriver imidlertid, at der løbende bør fokuseres på at forbedre vurderingerne, og at klagemuligheder i den sammenhæng er en væsentlig informationskilde.

Vismændene skriver på side 23, at vurderingssystemet tidligere har fungeret rimeligt i årtier, og at der er grund til at tro, at det nye vurderingssystem også vil komme til at fungere rimeligt. Udvalget kunne spørge vismændene, om de her har taget i betragtning, at beskatningsgrundlaget for grundskylden for etageejendomme er ændret. Grundværdien for etageejendomme afspejler således ikke længere grundens værdi i ubebygget stand, men derimod i følge

---

<sup>1</sup> Jf. svar på spørgsmål nr. 314 af 25. august 2023 (alm. del).

<sup>2</sup> De økonomiske konsulenter vil i den forbindelse gerne gøre opmærksom på, at vi for tiden udbyder et oplæg om top-topskatten med undertitlen: "Glemmer ministerierne noget?". Oplægget er ment som et forsøg på at klæde den enkelte MF'er på i relation til regneprincipperne for effekterne af top-topskatten.



Skatteministeriet slutbrugerens værdiansættelse af grunden – et begreb, der ifølge Skatteministeriet slet ikke eksisterer empiri for.<sup>3</sup>

#### **Vinkel 4: Har I taget hensyn til værdiansættelsesproblematikker, når I anbefaler lagerbeskatning af noterede aktier?**

Når en aktieportefølje opnår en kursgevinst, lagerbeskattes denne med det samme. Sker der efterfølgende et kurstab, bliver skatteværdien af tabet derimod ikke udbetalt med det samme. I stedet får investor et fradrag, som kan bruges i forbindelse med eventuelle fremtidige kursgevinster. Det indebærer ifølge vismændene en asymmetri, at kursgevinster beskattes, mens kurstab ikke direkte udløser en negativ skattebetaling.

Spørgsmålet om lagerbeskatning af porteføljeaktier i holdingselskaber har været diskuteret i medierne især ud fra den vinkel, at investering via holdingselskaber ofte benyttes af iværksættere. Når et selskab børsnoteres, opstår der ofte efterfølgende betydelige kursudsving på aktien. På grund af lagerbeskatningen risikerer investor, at midlertidige kursgevinster lagerbeskattes, uden at investor samtidig kan udnytte skattefradraget for det efterfølgende tab. Vismændene påpeger, at det derfor vil være naturligt at overveje, om beskatningen på dette punkt kan gøres mere symmetrisk.

Vismændene mener, at lagerbeskatning af kursgevinster grundlæggende er et fornuftigt princip, der ikke bør indskrænkes men snarere udbredes til andre grene af skattelovgivningen også gerne til noterede aktier. Det skyldes, at det modsatte princip, dvs. såkaldt realisationsbeskatning, hvor gevinsten først beskattes ved aktiesalg, skaber en tilskyndelse til at udskyde aktiesalget af skattemæssige grunde. Vismændene medgiver, at lagerbeskatning kan give anledning til likviditetsmæssige problemer, men at sådanne problemer må løses på anden vis.

Udvalget kunne spørge vismændene, om de i deres argumentation har taget hensyn til vanskelighederne ved at værdiansætte noterede selskaber.

## **Kapitel 2: Konjunktur og offentlige finanser**

Kapitel 2 indeholder vismændenes vurdering af den aktuelle konjunktursituation og udviklingen i de offentlige finanser.

---

<sup>3</sup> De nye principper for ansættelsen af grundværdier for etageejendomme blev vedtaget med [L71 \(2019-20\)](#) og [L107A \(2020-21\)](#). Med lovforslagene ansættes grundværdien nu efter §19 A i ejendomsvurderingsloven. Af bemærkningerne til L71 fremgår det, at Skatteministeriet betegner dette som slutbrugerens værdiansættelse af grunden, og at det ikke afspejler værdien af grunden i ubebygget stand. Endvidere fremgår det, at der for etageejendommens ikke eksisterer empiri om den endelige slutbrugers værdiansættelse af bygnings- eller grundværdien. De økonomiske konsulenter vil i den forbindelse gerne gøre opmærksom på, at vi for tiden udbyder et oplæg om boligskattereformen med undertitlen: "Hvad der sker, når man opfinder sin egen værditeori".



Ligesom regeringen forventer vismændene en afmatning af dansk økonomi. Vismændene forventer, at beskæftigelsen vil falde med ca. 55.000 personer frem mod udgangen af 2025. Det sker dog fra et højt aktivitetsniveau. Aktuelt vurderer vismændene, at beskæftigelsen er ca. 3 pct. højere end det konjunktturneutrale niveau, det svarer til ca. 90.000 personer. Det ligger ikke langt fra regeringens skøn for beskæftigelsesgab, der udgør 3,3 pct. i 2023, jf. Økonomiministeriet (august 2023): Økonomisk Redegørelse.

### *Væksten i BNP trækkes af medicinalindustrien*

Dansk økonomi udvikler sig aktuelt i to forskellige tempi. Medicinalbranchen har haft en markant produktionsfremgang igennem 2022 og første halvdel af 2023. I den resterende del af økonomien skønnes der at have været omtrent stilstand, hvilket betyder, at medicinalindustrien skønnes at have drevet BNP-væksten i perioden.

Det forventes, at afmatningen i økonomien eksklusiv medicinalindustrien fortsætter med omtrent stilstand i produktionen næste år, efterhånden som mange virksomheder mærker konsekvenserne af lavere vækst i udlandet samt højere finansierings- og medarbejderomkostninger. Udviklingen i økonomien eksklusiv medicinalindustrien er således mere på linje med udviklingen i andre europæiske lande og stemmer bedre overens med den konjunkturrelle situation, jf. s.70.

### *Strukturel saldo*

Vismændene vurderer, at der er udsigt til overskud på den strukturelle saldo på 0,8 pct. af BNP i 2023 og 2024. Frem mod 2030 ventes en svækkelse af den strukturelle saldo, jf. tabel 1

**Tabel 1 :Skøn for den strukturelle saldo**

Pct. af BNP	2022	2023	2024	2030
Vismændene	1,5	0,8	0,8	-0,2
Finansministeriet	1,8	0,5	0,4	-0,5

*Kilde: FM (august 2023): 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027 og DØR (oktober 2023): Dansk Økonomi, efterår 2023*

Vismændene har foretaget en nedjustering af skønnet for den strukturelle saldo i 2030 på ca. 0,3 pct. point i forhold til vurderingen i deres forårsprognose. Vismændene forventer nu et underskud på ca. 0,2 pct. af BNP i 2030. Vismændene nævner, at en væsentlig forklaring på nedjusteringen er indarbejdelse af højere udgiftslofter. Det er dermed ikke en forværret vurdering af realøkonomien, der har ført til en svækkelse af den strukturelle saldo, men derimod en indarbejdelse af regeringens finanspolitiske prioritering, jf. s. 18.

Vismændenes og Finansministeriets fremskrivning af den strukturelle saldo kan ikke sammenlignes direkte efter udløb af udgiftslofterne, da vismændene



fremskriver væksten i det offentlige forbrug med væksten i det demografi- og velstandskorrigerede træk, mens Finansministeriets fremskriver udviklingen i det offentlige forbrug, så den strukturelle saldo rammer det mellemfristede mål om underskud på den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP i 2030.

### **Vinkel 5: Hvad skyldes den relativt store forskel mellem jeres og regeringens skøn for den strukturelle saldo i 2024?**

Vismændene skønner, at overskuddet på den strukturelle saldo er 0,4 pct. point højere end regeringens vurdering, jf. tabel 1 ovenfor.

### **Vinkel 6: Hvor meget strammere burde finanspolitikken være i 2024 set i forhold til 2023?**

Vismændene bemærker, at den forventede konjunktursituation ifølge nærværende prognose tilsiger, at finanspolitikken i 2024 bør bidrage til at reducere kapacitetspresset i økonomien i stedet for at øge det.

Vismændene vurderer, at finanspolitikken burde være strammet i perioden indtil 2024 set i forhold til 2019. Vismændene begrundet dette med, at selvom kapacitetspresset i 2024 er større end i 2019, så er finanspolitikken lempeligere, jf. s. 18. Beskæftigelsesgab (forskellen mellem faktisk og strukturel beskæftigelse) i 2024 er således steget med 1,5 pct. point siden 2019, mens den flerårige finanseffekt i 2024 løfter BNP med 0,1 pct. set i forhold til 2019. Den flerårige finanseffekt er udtryk for aktivitetsvirkningen af både den finanspolitik, der føres i det pågældende år (set i forhold til året før), samt eventuelle eftervirkninger af den finanspolitik, der er blevet ført i et eller flere forudgående år.

Vismændene nævner, at en finanspolitisk tommelfingerregel beskrevet i en tidligere vismandsrapport tilsiger en stramning i form af en negativ finanseffekt på 0,5 pct. i forhold til 2019, jf. s. 18-19. De nævner dog i samme ombæring også, at presset på arbejdsmarkedet muligvis er mindre end det, som det skønnede beskæftigelsesgab viser, hvilket trækker i retning af en lidt mindre opstramning. Dermed er det uklart, hvor stor en opstramning vismændene præcist anbefaler.

### **Vinkel 7: Hvorfor er der en relativt stor forskel på jeres og regeringens vurdering af den et-årige finanseffekt i 2023?**

Ydermere kan man indvende, at fokus på den flerårige effekt vel forudsætter, at finanspolitikken i 2019 var afpasset konjunkturerne. Det aktuelle spørgsmål er vel, hvor stram vismændene anbefaler, at finanspolitikken bør være i 2024 set i forhold til 2023. Dermed skal fokus være på den et-årige finanseffekt, der imidlertid ifølge vismændene også er positiv i 2024 og dermed ekspansiv og dermed øger kapacitetspresset, jf. tabel 2 nedenfor.





**Tabel 2: Et-årige finanseffekter**

Pct. point	2022-23	2023-24
Vismændene	-0,2	0,2
Økonomiministeriet	-1,1	0,0

Kilde: Økonomiministeriet (august 2023): Økonomisk Redegørelse og DØR (oktober 2023): Dansk Økonomi, efterår 2023

Vismændene vurderer, at finanspolitikken dæmper kapacitetspresset lidt målt ved den et-årige finanseffekt i 2023 set i forhold til 2022. Der er dog en relativ stor forskel på særligt vismændenes og regeringens vurdering af denne et-årige finanseffekt i 2023, jf. tabel 2. Udvalget kunne spørge ind til denne forskel.

### **Vinkel 8: Er den efficiente ledighed sammenfaldende med den strukturelle?**

Ifølge Finansministeriet er den strukturelle ledighed det ledighedsniveau, som er foreneligt med en stabil pris- og lønudvikling på nogle års sigt.<sup>4</sup>

Vismændene nævner i en note på side 97 et såkaldt efficient ledighedsniveau. For det efficiente ledighedsniveau gælder det, at velfærdsgevinsten er lig velfærdsomkostningen ved et fald i ledigheden. Velfærdsgevinsten ved et fald i ledigheden består ifølge vismændene i (samfunds)værdien af den højere produktion fratrukket værdien af den tabte fritid samt eventuel et fald i hjemmeproduktionen. Velfærdsomkostningen består ifølge vismændene i, at et lavere ledighedsniveau øger de såkaldte transaktionsomkostninger, idet der kræves flere stillingsopslag og ansættelsessamtaler for at finde medarbejdere med de rette kompetencer, hvilket beslaglægger ressourcer i virksomhederne.

Udvalget kunne spørge vismændene, om der er noget sammenfald mellem den strukturelle ledighed og den efficiente. Ydermere kunne udvalget spørge, om ikke den efficiente ledighed i høj grad vil være bestemt af de forhold, der inddrages i analysen. Kan man argumentere for, at stigningen i virksomhedernes søgeomkostninger ved et fald i ledigheden i høj grad opvejes af en tilsvarende velfærdsforbedring for de ledige i form af sparede søgeomkostninger? Udvalget kunne spørge om, hvorfor velfærdsforbedringer i form af sparede søgeomkostninger for ledige ikke inkluderes i beregningen.

<sup>4</sup> Jf. "Finansministeriets beregning af gab og strukturelle niveauer", Finansministeriet 2020.



## **Vinkel 9: Hvorfor opjusterer I ikke den strukturelle beskæftigelse, når det vil være i bedre overensstemmelse med udviklingen i ledighedsgabet og en række andre indikatorer, der måler kapacitetspresset?**

Vismændene bemærker, at modstykket til, at beskæftigelsen ligger over det strukturelle niveau ofte vil være en ledighed under det strukturelle niveau. Normalt er der en tæt sammenhæng mellem udviklingen i beskæftigelses- og ledighedsgabet, selvom udsvingene i ledighedsgabet typisk er mindre. Historisk er der således en tendens til, at beskæftigelsesgabet er omtrent dobbelt så stort som ledighedsgabet, bemærker vismændene.

Det nuværende høje beskæftigelsesgab peger i retning af et højt aktivitetspres, mens udviklingen i ledigheden og en række andre indikatorer derimod indikerer et aftagende pres på arbejdsmarkedet. Vismændene nævner, at en oplagt forklaring på divergensen er, at den strukturelle beskæftigelse er undervurderet. Det vil også være konsistent med, at lønstigningerne indtil videre har været relativt begrænsede til trods for, at den faktiske beskæftigelse i en længere periode skønnes at have været betydeligt højere end den strukturelle beskæftigelse.

Vismændene nævner, at en faktor, der kan have øget den strukturelle beskæftigelse mere end forudsat, er de seneste års betydelige tilgang af arbejdskraft fra udlandet. Det er tilfældet, hvis den nyindvandrede arbejdskraft mere permanent står til rådighed for det danske arbejdsmarked. En anden faktor, der taler i retning af, at den strukturelle beskæftigelse kan være øget, er såkaldt positiv hysteresis. Det er således muligt, at marginalgrupper har opnået en mere permanent tilknytning til arbejdsmarkedet under de seneste par års markante beskæftigelsesfremgang. Samlet er der ifølge vismændene en række forhold, der taler for, at den strukturelle arbejdsstyrke og beskæftigelse kan være højere end aktuelt forudsat, jf. s. 101. Udvalget kan spørge ind til, hvorfor vismændene ikke opjusterer den strukturelle beskæftigelse, når de konkluderer, at der samlet er tegn på en undervurdering.

## **Vinkel 10: Er det i tråd med budgetloven, når de gældende udgiftslofter igen hæves? Det skal ses i lyset af, at de allerede er hævet i forlængelse af valget.**

Vismændene har som nævnt ovenfor foretaget en nedjustering af skønnet for den strukturelle saldo i 2030 set i forhold til vurderingen i deres forårsprognose. En væsentlig forklaring herpå er indarbejdelse af højere udgiftslofter. Således fremgår det af tabellen side 111, at udgiftslofterne i 2025 og 2026 er øget siden vismændenes forårsprognose.

Ifølge budgetloven er det muligt at ændre udgiftslofterne ved særlige tilfælde, som eksempelvis i forlængelse af et valg, jf. [Lovforslag nr. L 174 \(2011-12\)](#). Man kan indvende, at det udvander formålet med budgetloven, hvis det er



muligt at hæve lofterne uden, at det er ved et særligt tilfælde, og at vismændene med en lovfastsat rolle som "finanspolitisk vagthund" burde kommentere på, om forøgelsen af de gældende udgiftslofter i august kan betegnes som et særligt tilfælde, jf. [Finansministeriet \(april 2022\): Erfaringer med budgetloven 2014-2020](#).

Der skal selvfølgelig ses bort for udgiftsloftet for 2027, da det er første gang, der er fremsat loft for det nye fjerde år i 2027. Udvalget kan spørge ind til, om vismændene mener, at det er i tråd med budgetloven, når regeringen foreslår at hæve de gældende lofter her til august, når de allerede har hævet lofterne i forlængelse af valget, jf. [Lovforslag nr. L 66 \(2022-23\)](#), og hvad den særlige omstændighed i givet fald består i.

### **Kapitel 3: Finanspolitisk holdbarhed**

Ifølge vismændene er den finanspolitiske holdbarhed 0,3 pct. af BNP. Dermed er holdbarhedsindikatoren forringet med 0,7 pct. af BNP siden vismændenes forrige publikation Dansk Økonomi, efterår 2022. Vismændene skriver, at den væsentligste enkeltårsag hertil er en politisk beslutning om at øge det offentlige forbrug i pct. af BNP frem mod 2030.

Ifølge regeringens seneste langsigtede fremskrivning fra august 2023 er holdbarhedsindikatoren imidlertid på 1,5 pct. af BNP. Der er således over et pct. point forskel på de to institutioners opgørelse af holdbarheden. En så stor forskel mellem regeringen og formandskabet er ikke set siden 2006. To forskelle, der tilsammen kan forklare næsten hele HBI-forskellen, er, at regeringen regner med en større effekt på beskæftigelsen af de forudsatte fremtidige stigninger i folkepensionsalderen end vismændene, og at der samtidig regnes med en anden produktivitetsvækst.

Vismændene understreger, at fremskrivningen *ikke* er en prognose men et tidligt varslingsystem – dvs. en konsekvensberegning, af hvordan økonomien vil udvikle sig under de valgte forudsætninger. Vismændene viser, hvorledes lavere arbejdstid, højere sundhedsudgifter og en kraftigere stigning i middellevetiden end forventet vil forværre holdbarheden, mens en stigning i bytteforholdet vil forbedre holdbarheden.

#### **Vinkel 11: Hvis I indarbejdede en strukturel saldo på -0,5 pct. af BNP i 2030, ville holdbarhedsindikatoren så være 0 pct. af BNP?**

Ifølge vismændene er holdbarhedsindikatoren 0,3 pct. af BNP. Af en tabel på side 48 i vismændenes rapport fremgår det, at den strukturelle saldo udgør 0,2 pct. af BNP i 2030 i deres fremskrivning. Regeringen sigter imidlertid mod en strukturel saldo på -0,5 pct. af BNP i 2030. Udvalget kunne spørge, hvilken betydning, det vil have for den finanspolitiske holdbarhed, hvis vismændene indarbejdede regeringens mål for den strukturelle saldo i 2030.



## **Vinkel 12: Hvad kan man bruge holdbarhedsindikatoren til, når der er så stor usikkerhed?**

Både i regeringens og i vismændenes fremskrivning ser vi i en årrække frem til underskud på den offentlige saldo. Når finanspolitikken alligevel vurderes at være holdbar, skyldes det overskud på den offentlige saldo, der først viser sig efter 2050. Med over et pct. point forskel på vismændenes og regeringens opgørelse af holdbarheden, kan udvalget spørge vismændene, om der er så stor usikkerhed om værdien af disse fremtidige overskud, at man ikke implicit bør styre efter dem, og dermed heller ikke efter holdbarhedsindikatoren.

## **Vinkel 13: Bør det offentlige permanent have en nettoformue?**

Ved udgangen af 2022 udgjorde den offentlige nettoformue ca. 18 pct. af BNP. I såvel regeringens som vismændenes fremskrivning vil det offentlige have en nettoformue igennem hele fremskrivningsperioden. Udvalget kunne spørge vismændene, om der er et selvstændigt økonomisk argument for, at det offentlige skal have en nettoformue.

## **Vinkel 14: anbefaler I generelle lønstigninger i hele økonomien som en naturlig løsning på rekrutteringsproblemerne i det offentlige?**

I kapitel 3 forklarer vismændene, hvorledes mangel på arbejdskraft ikke udgør et selvstændigt problem, så længe de offentlige finanser er sunde. Vismændene forklarer, at de kommende års demografiske udvikling med færre i den arbejdsdygtige alder vil skabe et naturligt pres på lønningerne i hele økonomien, hvilket på en gang vil forbedre Danmarks bytteforhold og forværre konkurrenceevnen, så arbejdskraften forskydes fra den private til den offentlige sektor.

## **Kapitel 4: Regulering af private lejeboliger**

Huslejen for de fleste danske lejeboliger er i dag reguleret blandt andet for at tilgodese lejere med lave indkomster.

Vismændenes analyse viser imidlertid, at boligstøtte er et mere effektivt instrument til at opnå dette. Selvom den samlede gevinst ved huslejereguleringen er størst for husstande i de laveste indkomstgrupper, opnår den gruppe lejere, der har de højeste indkomster og de længste uddannelser, den største gennemsnitlige besparelse. Hertil kommer, at der er store forskelle i den besparelse som lejere med lave indkomster får. Reguleringen tilgodeser dermed ikke lejere med lav indkomst særlig præcist.

Regulering af huslejen medfører, at der kan opstå et dårligt match mellem lejeboligerne og lejernes ønsker. Det indebærer et effektivitetstab.

Huslejen reguleres ofte over tid med nettoprisindekset, som historisk er steget mindre end den markedsbestemte husleje. Vismændene fremfører, at det vil give et bedre match og dermed et mindre effektivitetstab, hvis huslejen i



højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte leje. Vismændene understreger dog, at en sådan ændring indebærer en afvejning mellem effektivitet og fordelingshensyn.

### **Vinkel 15: Leder boligskattereformen også til indlåsnings effekter?**

Vismændene påpeger, at huslejustereringen kan lede til indlåsnings effekter: En lavere fraflytning fra regulerede lejeboliger kan blandt andet gøre arbejdsmarkedet mindre fleksibelt og i den forbindelse medføre et effektivitetstab.

Udvalget kunne spørge, om den nye boligskattereform ikke også medfører lignende effekter: Vismændene påpeger det hensigtsmæssige i, at boligskatterne fremover vil udvikle sig i takt med boligpriserne, men kommenterer ikke de indlåsnings effekter som de nye skatterabatter og den fremtidige indefrysningssordning til ejerboliger vil have.

### **Vinkel 16: Hvilke boligformer modtager det største direkte og indirekte tilskud?**

Vismændene nævner, at der også gives et indirekte økonomisk støtte til ejerboligindehavere i form af rentefradrag og et lavt niveau af ejendomsværdiskatten. Udvalget kunne spørge til den samlede fordeling af direkte og indirekte støtte på tværs af boligformer på kort og længere sigt. I den forbindelse kunne udvalget bede vismændene inddrage det forhold, at de nye skatterabatter til ejerboligindehavere alene frafalder ved flytning, mens stigningerne i grundskylden<sup>5</sup> – med den nye moderniserede stigningsbegrænsningsregel – langsomt indføres for lejeboliger, almene boliger og andelsboliger.

## **Kapitel 5: Tidlig sundhedsindsats**

Der har længe været en diskussion af, om der bør indregnes dynamiske effekter på de offentlige finanser af ændringer i de offentlige udgifter. De økonomiske ministerier anvender i dag en generel tommelfingerregel om, at der ikke er dynamiske effekter af ændringer i offentlige udgifter, med mindre der eksplicit er empirisk belæg herfor.

Vismændene bidrager til diskussionen ved at undersøge de langsigtede økonomiske effekter af indførelsen af den specifikke sundhedsindsats børnetandpleje. Analysen kunne dermed have været afsæt for en specifik regneregulering om dynamiske effekter af børnetandpleje. Mere konkret foretager vismændene en ny analyse af de langsigtede effekter af børnetandpleje. Børnetandpleje er et eksempel på en universel tidlig sundhedsindsats. Analysen

---

<sup>5</sup> Med boligskattereformen fastholdes provenuet fra grundskylden på kommunalt niveau, men indenfor den enkelte kommune forskydes grundskyldsbeskatningen i retning af etageejendomme, idet de nye vurderingsprincipper, jf. [L71 \(2019-20\)](#) og [L107A \(2020-21\)](#), indebærer en stigning i grundværdiansættelsen for etageejendomme.



baserer sig på indførelsen af retten til vederlagsfri børnetandpleje i 1972, hvor dog kun børn i skolealderen var omfattet.

Vismændene udnytter at børn, der startede i første klasse i 1972, havde ret til gratis tandpleje under hele deres skolegang, mens børn, der var startet i skole året før, slet ikke var omfattet af ordningen. Denne forskel mellem to årgange, der ellers må forventes at minde meget om hinanden, kan udnyttes til at belyse effekten af ordningen. Ved at sammenligne de to årganges brug af sundhedsydelse, døds sandsynligheder, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst estimerer vismændene de langsigtede effekter af børnetandpleje.

Vismændene undersøger effekten frem til, at de berørte individer bliver 55 år. Vismændene kan ikke påvise en statistisk signifikant effekt af børnetandpleje på nogen af de langsigtede effektmål.

Vismændenes analyse dækker således ikke effekter, der optræder efter, at personer er fyldt 55 år, og vismændenes nævner, at det er muligt, at eksempelvis effekten på helbred først optræder senere i livet. Vismændene påpeger, at det omvendt også er muligt, at der ikke kan påvises langsigtede effekter af børnetandpleje, fordi effekten af børnetandplejen ikke rækker ud over barndommen.

Vismændene nævner yderligere, at det generelt er svært at påvise langsigtede effekter af brede indsatser, blandt andet fordi børn, der ikke var i målgruppen for indsatsen, alligevel kan have nydt godt af den eksempelvis gennem informationsspredning.

Vismændene understreger, at det, at der ikke kan påvises en effekt på de udvalgte effektmål ikke er ensbetydende med, at retten til vederlagsfri børnetandpleje ikke har haft betydning for eksempelvis for børns tandsundhed. Det indebærer ifølge vismændene blot, at der ikke umiddelbart er grundlag for at indregne langsigtede gevinster for de offentlige budgetter ved børnetandpleje.

**Vinkel 17: Har I undersøgt, om personer, der ikke har fået børnetandpleje, har fået kompenserende indsatser, hvilket vil gøre det sværere at finde signifikante effekter?**

Vismændene finder som nævnt ingen signifikante effekter af indførelsen af børnetandpleje på de undersøgte effektmål. De skriver, at der er risiko for, at de personer, der ikke fik børnetandpleje, har fået andre kompenserende indsatser. Det vil i givet fald trække i retning af at mindske forskellen mellem børn, der har modtaget henholdsvis ikke har modtaget en given indsats. Samtidig kunne man forestille sig, at gratis børnetandpleje måske mindskede



udgifterne till andre måske dyrere kompenserende tiltag og derigennem påvirke de offentlige udgifter. Udvalget kunne spørge ind til, om vismændene empirisk har undersøgt, om personer der ikke har modtaget tandpleje, har modtaget kompenserende indsatser.

**Vinkel 18: anbefaler vismændene, at man har som ambition at anvende specifikke eller generelle tommelfingerregler vedr. dynamiske effekter af offentligt forbrug?**

Ifølge vismændene er det nødvendigt med yderligere dansk forskning på området for at etablere både teoretisk og empirisk funderede generelle tommelfingerregler om dynamiske effekter af offentligt forbrug. Det gælder både for specifikke og generelle tommelfingerregler.

Vismændene påpeger dog også, at det er ambitiøst at have specifikke regnearter som mål, og at det vil kræve et ganske omfattende arbejde, jf. s. 306.

*Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.*