

# **DISKUSSIONSOPLÆG**

---

Udarbejdet af formandskabet for De Økonomiske Råd til

Møde i Det Økonomiske Råd  
tirsdag den 10. oktober 2023

Klausuleret indtil  
tirsdag den 10. oktober 2023 kl. 12.00

**AKTUEL ØKONOMISK POLITIK**

**KONJUNKTUR OG  
OFFENTLIGE FINANSER**

**FINANSPOLITISK HOLDBARHED**

**REGULERING AF PRIVATE  
LEJEBOLIGER**

**TIDLIG SUNDHEDSINDSATS**



# DISKUSSIONSOPLÆG

---

Udarbejdet af formandskabet for De Økonomiske Råd til

Møde i Det Økonomiske Råd  
tirsdag den 10. oktober 2023

Klausuleret indtil  
tirsdag den 10. oktober 2023 kl. 12.00

**AKTUEL ØKONOMISK POLITIK**

**KONJUNKTUR OG  
OFFENTLIGE FINANSER**

**FINANSPOLITISK HOLDBARHED**

**REGULERING AF PRIVATE  
LEJEBOLIGER**

**TIDLIG SUNDHEDSINDSATS**

De Økonomiske Råd  
Sekretariatet  
Emil Møllers Gade 41  
8700 Horsens

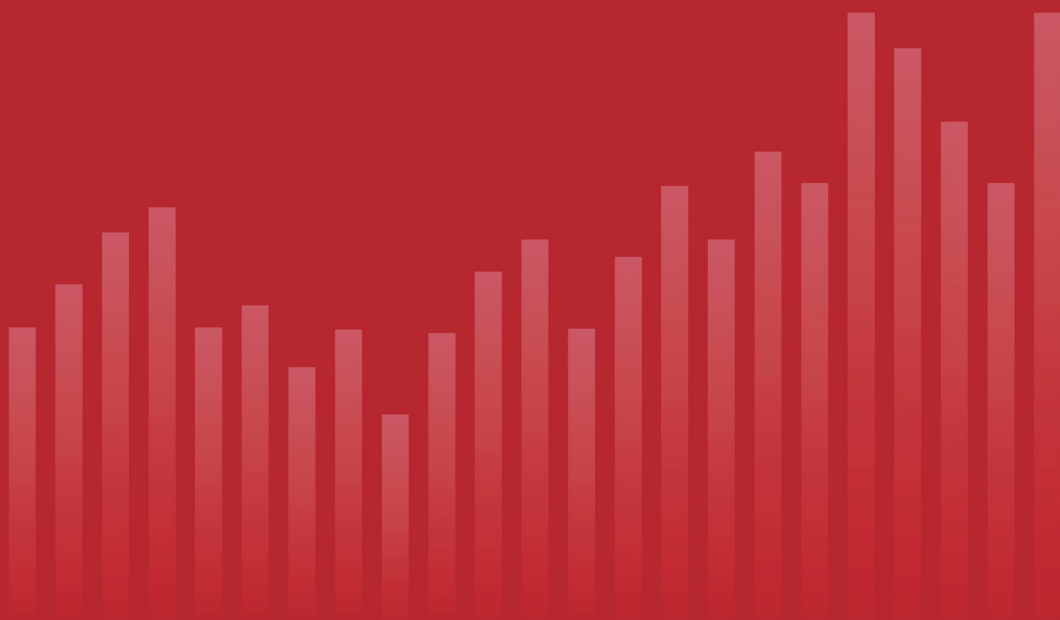
Tlf.: 51 51 28 00  
E-post: [dors@dors.dk](mailto:dors@dors.dk)  
Hjemmeside: [www.dors.dk](http://www.dors.dk)  
Twitter: [@DORsSekretariat](https://twitter.com/DORsSekretariat)

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



# INDHOLD

	<b>RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER</b>	<b>1</b>
	Litteratur	13
<b>KAPITEL I</b>	<b>AKTUEL ØKONOMISK POLITIK</b>	<b>15</b>
	Litteratur	37
	Bilag	40
<b>KAPITEL II</b>	<b>KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER</b>	<b>45</b>
	II.1 Indledning	47
	II.2 International økonomi og pengepolitik	49
	II.3 Aktuelle udsigter for dansk økonomi	69
	II.4 Offentlige finanser frem mod 2030	101
	II.5 Sammenfatning og anbefalinger	119
	Litteratur	123
<b>KAPITEL III</b>	<b>FINANSPOLITISK HOLDBARHED</b>	<b>127</b>
	III.1 Indledning	129
	III.2 Fremskrivning	129
	III.3 Følsomhed i fremskrivningen	142
	III.4 Er mangel på arbejdskraft et selvstændigt problem?	153
	III.5 Sammenligning med regeringen	155
	III.6 Sammenfatning	162
	Litteratur	166
<b>KAPITEL IV</b>	<b>REGULERING AF PRIVATE LEJEBOLIGER</b>	<b>169</b>
	IV.1 Indledning	171
	IV.2 Reguleringen af huslejer i Danmark	173
	IV.3 Beskrivelse af det private lejeboligmarked	184
	IV.4 Konsekvenser af huslejeregulering	192
	IV.5 Huslejeregulering og fordeling	209
	IV.6 Huslejeregulering og misallokering	232
	IV.7 Sammenfatning og perspektivering	240
	Litteratur	247
<b>KAPITEL V</b>	<b>TIDLIG SUNDHEDSINDSATS</b>	<b>253</b>
	V.1 Indledning	255
	V.2 Langsigtede effekter af sundhed i barndommen	257
	V.3 Empirisk litteratur	268
	V.4 Langsigtede effekter af vederlagsfri børnetandpleje	283
	V.5 Sammenfatning og konklusion	302
	Litteratur	307



De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

## RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

*Kapitel I* kommenterer på aktuel økonomisk politik, herunder boligskat og opnåelse af klimalovens 2025-mål.

I *kapitel II* præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi, der udviser tegn på afmatning, om end presset på arbejdsmarkedet fortsat er stort. Finanspolitikken vurderes at være lempelig og bør derfor strammes for 2024.

*Kapitel III* behandler den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Holdbarhedsindikatoren beregnes til 0,3 pct. af BNP, og finanspolitikken vurderes derfor at være holdbar.

*Kapitel IV* analyserer 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. Effektivitetstab kan mindskes, hvis stigninger i huslejen i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte husleje.

*Kapitel V* omhandler tidlige sundhedsindsatser og præsenterer en analyse af børnetandpleje, som ikke kan påvise statistisk signifikante langsigtede dynamiske effekter heraf.

## RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Nærværende diskussionsoplæg er udarbejdet af formandskabet til mødet i Det Økonomiske Råd den 10. oktober 2023. Formandskabets oplæg til mødet indeholder fem kapitler:

- Aktuel økonomisk politik
- Konjunktur og offentlige finanser
- Finanspolitisk holdbarhed
- Regulering af private lejeboliger
- Tidlig sundhedsindsats

Vurderinger og anbefalinger i diskussionsoplægget er alene formandskabets. Den endelige udgave vil indeholde skriftlige kommentarer fra rådets medlemmer. I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater vil sammen med data være tilgængelige på [www.dors.dk](http://www.dors.dk), når rådsmødet har været afholdt.

### KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Kapitel I sammenfatter vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik. Rapportens hovedkonklusioner relateret til finanspolitikken og de offentlige finanser fremgår af *Kapitel II, konjunktur og offentlige finanser* og *Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed* jf. nedenfor.

**Højere løn til nogle offentlige ansatte bør være baseret på veldokumenterede kriterier for arbejdskraftmangel**

Regeringen har i september 2023 indkaldt arbejdsmarkedets parter til forhandlinger med henblik på at forbedre løn- og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte. Dette begrundes i, at der for nogle offentligt ansatte enten er eller kan forventes at opstå rekrutteringsudfordringer de kommende år. Målsætningen om at forbedre løn- og arbejdsvilkår for nogle kan være hensigtsmæssig, hvis det bidrager til, at lønningerne kommer til at stige mest for de personalegrupper, hvor der er mangel på arbejdskraft. Dette bør dog i så fald ske ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft.

**Skat af ejerboliger er en hensigtsmæssig del af skattesystemet**

I 2024 skal de nye regler for ejendoms- og ejendomsværdibeskatning træde i kraft, og der er i september 2023 offentliggjort foreløbige vurderinger af grund- og ejendomsværdien for alle ejerboliger. Såvel ejendoms- som ejendomsværdibeskatningen er vigtige og hensigtsmæssige

dele af det danske skattesystem. Boliger er ikke ensartede goder, og boligmarkedet er præget af ufuldkommen information, hvorfor man ikke kan tale om en entydig objektiv handelsværdi. Vurderingerne skal ramme den gennemsnitlige markedsværdi for en bolig med de pågældende karakteristika. En observeret handelspris, som afviger herfra, afspejler derfor ikke nødvendigvis en fejl i vurderingen. Det er dog vigtigt, at skattemyndighederne løbende er opmærksomme på mulighederne for forbedring af vurderingerne, så vurderingsgrundlaget bliver bedst muligt. I den situation er klagemuligheder en væsentlig informationskilde for skattemyndighederne, der på længere sigt kan forbedre vurderingsgrundlaget.

**2025-reduktionsmål kan nås ved at øge energifgiften på brændsel til transport**

Ifølge klimaloven skal de samlede nettoudledninger af drivhusgasser reduceres med mindst 50 pct. i 2025 i forhold til 1990. Klimarådet har vurderet, at det med den nuværende vedtagne politik ikke er sandsynligt, at målet nås. En opnåelse af 2025-målet kan ske ved at øge energifgiften på brændsel til transport, så den samlede beskatning af kørsel svarer bedre til generne herved gennem trængsel, ulykker, støj og luftforurening. En sådan afgiftsforøgelse vil formodentligt reducere det samfundsøkonomiske tab ved den nuværende beskatning af kørsel, selv om den i mindre grad er målrettet kørsels gener, end hvis beskatningen skete gennem differentierede kørselsafgifter.

**Uheldigt at gå bort fra at indregne en skatteforvriddning i cost-benefit-analyser**

Med publikationen *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* fra juni 2023 har Finansministeriet nedjusteret skatteforvriddningsfaktoren fra 1,1 til 1,0. Dermed går Finansministeriet væk fra den traditionelle tankegang i samfundsøkonomiske analyser om, at offentligt finansierede projekter indebærer en ekstra omkostning i form af skatteforvriddning. Siden der i litteraturen ikke er konsensus om, at det er hensigtsmæssigt at se bort fra skatteforvriddningen, anbefaler formandskabet, at samfundsøkonomiske analyser præsenteres både med og uden skatteforvriddning.

## KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Kapitel II indeholder en vurdering af den aktuelle konjunktursituation og udviklingen på de offentlige finanser.

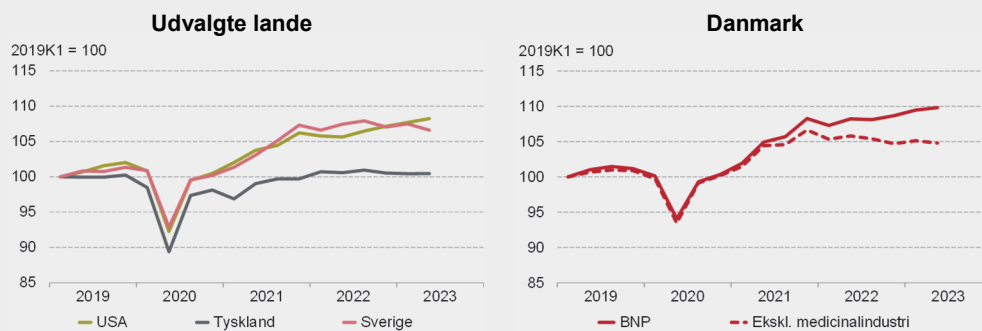
**Tegn på stilstand, men fortsat stort pres på arbejdsmarkedet**

Dansk og international økonomi udviser tegn på afmatning efter centralbankernes markante pengepolitiske stramninger siden begyndelsen af 2022. I USA og Danmark er væksten dog fortsat høj, hvilket for Danmarks vedkommende skal ses i lyset af fortsat kraftig stigning i medicinalindustriens produktion, jf. figur A. Beskæftigelsen har fortsat stigningen henover sommeren, og aktuelt vurderes beskæftigelsen at

være ca. 90.000 højere end det skønnede strukturelle niveau, hvilket svarer til et beskæftigelsesgap på ca. 3 pct. Ifølge dette mål er presset på arbejdsmarkedet dermed fortsat højt.

**FIGUR A BNP**

BNP er stagneret i Tyskland og Sverige, mens produktionen er fortsat stigende i Danmark og USA. I Danmark skønnes den fortsatte fremgang at kunne henføres til medicinalindustrien.



Anm.: Beregningen af BNP ekskl. medicinalindustrien beror på en særkørsel fra Danmarks Statistik samt egne beregninger, jf. afsnit II.3. Seneste observation er andet kvartal 2023.

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

### Finanspolitik og offentlige finanser

#### Forskel i bud på råderum mellem Finansministeriet og formandskabet understreger usikkerhed

Det såkaldte råderum er et centralt omdrejningspunkt i den finanspolitiske planlægning. Ifølge Finansministeriets seneste opgørelse i august udgør råderummet ca. 55 mia. kr. Der er mindre forskelle i formandskabets og Finansministeriets vurdering af skatteindtægter og offentlige udgifter frem mod 2030, og baseret på kapitlets fremskrivning beregnes et lidt større råderum på ca. 64 mia. kr., jf. afsnit II.4. Råderummet kan virke stort, men det skal blandt andet dække øgede forsvarsudgifter og en eventuel positiv realvækst i det offentlige forbrug frem mod 2030.<sup>1</sup> En forskel på ca. 9 mia. kr. i beregnet råderum mellem Finansministeriet og nærværende fremskrivning kan lyde af meget, men der er en betydelig usikkerhed forbundet med fremskrivningen af de offentlige finanser og opgørelsen af råderummet. Når man tager

1) De aftalte udgifter som følge af forsvarsforliget og aftale om såkaldt grønt råderum vil tilsammen indebære et træk på råderummet på ca. 11 mia. kr. En beregningsteknisk forudsætning om, at det offentlige forbrug følger det demografi- og velstandskorrigerede træk i årene 2025-30 vil indebære et træk på råderummet på ca. 24 mia. kr.

usikkerheden i betragtning, bør de to opgjorte råderum opfattes som værende nær sammenfaldende.

**Forventet  
konjunktursituation  
tilsiger stram  
finanspolitik**

I vurderingen af, hvor stram eller lempelig finanspolitikken bør være, kan den forventede konjunktursituation næste år sammenlignes med situationen i 2019, som var et år med relativ normal konjunktursituation og uden ekstraordinære finanspolitiske tiltag. Beskæftigelsesgap skønnes ifølge nærværende prognose at stige med ca. 1½ pct.point fra 2019 til 2024, og finanspolitikken burde derfor – alt andet lige – være strammet. Den finanspolitisk tommelfingerregel, som er beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2007* og Grinderslev og Smidt (2023) tilsiger en opstramning på knap ½ pct. i forhold til 2019. Der er dog andre indikatorer, der peger på, at presset på arbejdsmarkedet måske er mindre, end det skønnede beskæftigelsesgap indikerer, hvilket trækker i retning af en lidt mindre opstramning af finanspolitikken.

**Finanspolitikken  
vurderes at være  
lempelig i forhold  
til 2019**

Finanspolitikken – målt ved den kumulerede finanseffekt – vurderes at indebære et løft i BNP på ca. 0,1 pct. i 2024 i forhold til 2019. Den strukturelle saldo vurderes herudover at være lidt forværret fra 2019 til 2024, selvom der har været en underliggende forbedring som følge af en skønnet stigning i den strukturelle beskæftigelse på knap 150.000 personer fra 2019 til 2024. Finanspolitikken har dermed været lempelig i perioden.

**Finanspolitikken for  
2024 bør strammes  
i forhold til det  
planlagte**

Den forventede konjunktursituation ifølge nærværende prognose tilsiger som nævnt, at finanspolitikken i 2024 burde bidrage til at reducere kapacitetspresset i økonomien i stedet for at øge det. Det skyldes dels, at risikoen for et mere brat og dybt tilbageslag øges, jo større ubalancer der er i økonomien, dels at et højt pres på arbejdsmarkedet indebærer øgede samfundsøkonomiske omkostninger, idet virksomhedernes omkostninger til at søge og ansætte nye medarbejdere stiger. En yderligere årsag til, at finanspolitikken aktuelt ikke bør bidrage til at øge efterspørgslen i økonomien er, at det underliggende prispres fortsat vurderes at være betydeligt, selvom inflationen er aftagende.

### **KAPITEL III, FINANSPOLITISK HOLDBARHED**

**Ny langsigtet  
fremskrivning med  
HBI på 0,3 pct. af  
BNP**

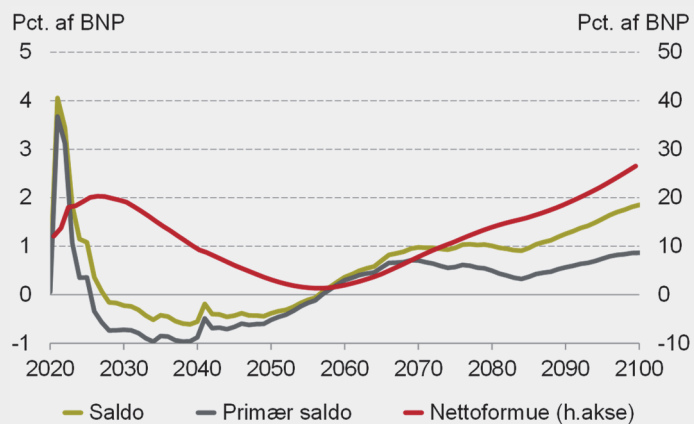
Den langsigtede fremskrivning præsenteret i kapitel III udviser et underskud på den (strukturelle) offentlige saldo i perioden fra 2030 til omkring 2050 på ca. ½ pct. af BNP, jf. figur B. Derefter vil saldoen permanent blive forbedret. Ved århundredets slutning udgør overskuddet på saldoen under fremskrivningens forudsætninger knap 2 pct. af BNP. Holdbarhedsindikatoren udgør 0,3 pct. af BNP, svarende til at man permanent kan hæve de offentlige udgifter med ca. 9 mia. kr. uden at



hæve skatterne eller omvendt sænke skatterne med det samme beløb uden at spare på de offentlige udgifter. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er stor usikkerhed om mange af forudsætningerne i fremskrivningen.

**FIGUR B OFFENTLIG SALDO OG FORMUE**

Figuren viser den langsigtede udvikling i offentlig saldo og nettoformue givet uændret politik og en række øvrige forudsætninger.



Kilde: DREAM og egne beregninger.

**Lavere HBI og især mindre langsigtet saldoforbedring end tidligere forudsat**

Holdbarhedsindikatoren er forringet med 0,7 pct. af BNP siden den tilsvarende fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Den væsentligste enkeltårsag hertil er, at det offentlige forbrug i pct. af BNP er øget frem mod 2030. Da der samtidig er forskellige andre forhold, der forbedrer saldoen i de førstkommande årtier, er saldoprofilen i hængekøjeårene indtil 2040 dog relativt uforandret i forhold til tidligere år. Holdbarhedsforværringen kommer således primært fra en langsommere forbedring af saldoen (relativt til 2022-fremskrivningen) i perioden efter 2040.

**Regeringen forudsætter langt større overholdbarhed**

Regeringens seneste langsigtede fremskrivning fra august 2023 opererer med en holdbarhedsindikator 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 på dette punkt 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 folkepen-

sionsalderen end formandskabet, og samtidig regnes der med en anden produktivitetsvækst. På trods af regeringens mere optimistiske indikator forudsætter regeringen større underskud på den offentlige saldo end formandskabet i de næste ca. 30 år, indtil forholdet vender efter 2050.

**Skal nutidens befolkning finansiere mere fritid for fremtidige generationer?**

I kapitlet belyses konsekvenserne af ændrede forudsætninger på forskellige områder, herunder betydningen af, at befolkningen vælger at omsætte noget af den fremtidige velstandsstigning til mere fritid og tilsvarende mindre årlig arbejdstid. En sådan udvikling kan kræve, at der gennemføres budgetforbedrende initiativer i form af skattestigninger eller offentlige besparelser, hvis statsfinanserne fortsat skal være holdbare. Et vigtigt spørgsmål er, om nutidens politikere skal reagere allerede i dag i form af yderligere budgetforbedringer for at imødekomme en forudsigelse om, at fremtidens borgere ønsker at prioritere fritid i højere grad. Et synspunkt kunne være, at det ikke er den nuværende generations ansvar at foretage budgetforbedringer for at kunne finansiere, at en fremtidig generation ønsker at arbejde mindre. Men der er her tale om et spørgsmål af ren politisk karakter.

**Fald i arbejdskraft er næppe et selvstændigt økonomisk problem**

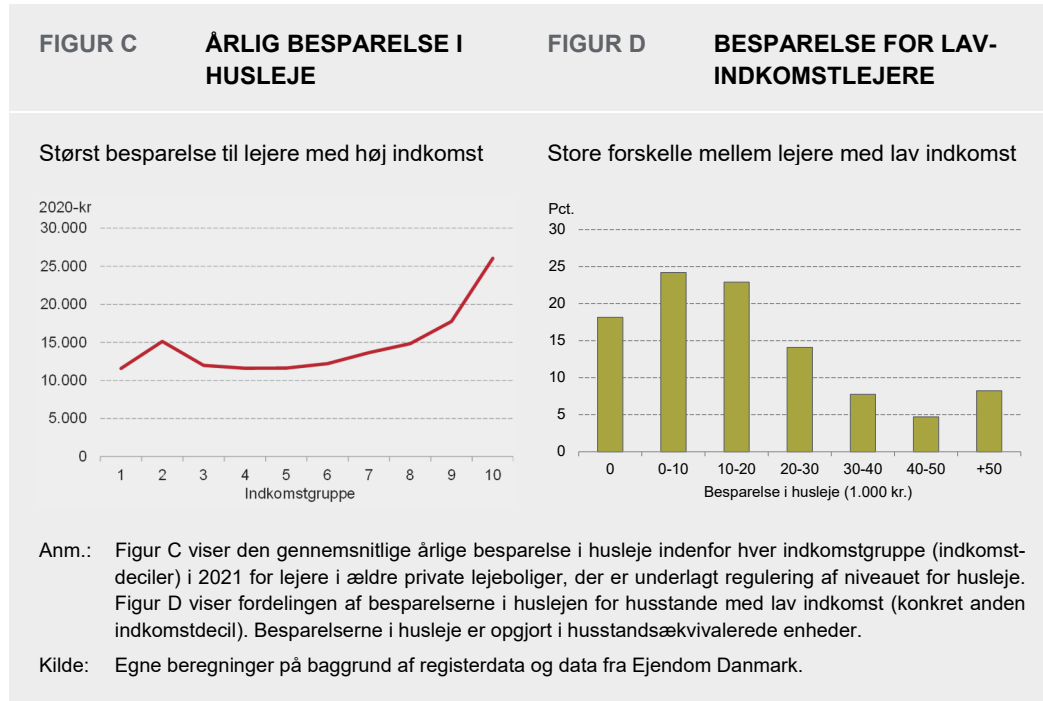
Det diskuteres for tiden, om faldet i arbejdsstyrken relativt til befolkningen som følge af den demografiske udvikling i de næste ca. 20 år er et selvstændigt vigtigt nationaløkonomisk problem, som kræver en ændret økonomisk politik, også selvom der ikke nødvendigvis er noget problem for de offentlige finanser. Det er svært at pege på egentlige markedsfejl, som tilsiger, at de demografiske forskydninger i sig selv (udover spørgsmålet om finanspolitisk holdbarhed) giver et særligt behov for offentlig indgriben. Det er derfor et naturligt udgangspunkt, at markedsmekanismen på arbejdsmarkedet vil sørge for at skabe en ny ligevægt, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft tilpasser sig udbuddet. Det vil konkret indebære en tilpasning i lønningerne på arbejdsmarkedet, hvilket er en sag for arbejdsmarkedets parter.

## **KAPITEL IV, REGULERING AF PRIVATE LEJEBOLIGER**

**Omfattende regulering af lejeboligmarkedet**

Boligen udgør en vigtig ramme for alle danskeres liv. Omkring 40 pct. af alle boliger i Danmark er lejeboliger. Heraf er ca. halvdelen private lejeboliger, mens den anden halvdel er almene boliger. I de fleste private lejeboliger er der en omfattende regulering af huslejen, så huslejen typisk er lavere, end den ville være uden regulering. Rapportens kapitel IV analyserer effekter på fordeling og for effektivitet af husleje-reguleringen.

<b>Regulering af niveauet for huslejen i ældre private lejeboliger</b>	Reguleringen afhænger af, hvornår lejeboligen er opført. Således er <i>niveauet</i> for huslejen i private lejeboliger opført frem til 1991 reguleret, hvilket omfatter ca. 75 pct. af de private lejeboliger. For private lejeboliger opført efter 1991 kan størrelsen af huslejen aftales frit mellem lejer og udlejer, når lejemålet indgås.
<b>Regler for årlig stigning i husleje for alle lejeboliger</b>	Derudover er der for alle private lejeboliger regler for, hvor meget huslejen må <i>stige</i> fra år til år, efter at lejemålet er indgået. For boliger opført efter 1991 bliver den aftalte husleje således reguleret med udviklingen i nettoprisindekset.
<b>Fordelingshensyn argument for regulering</b>	Der er tilsvarende former for regulering i mange andre lande, hvor reguleringen ofte er begrundet ud fra et ønske om at sikre billige lejeboliger til husstande med lave indkomster. Regulering af niveauet for huslejen skaber imidlertid rationering, så boligerne fordeles ved hjælp af eksempelvis ventelister, gode kontakter og udlejernes præferencer. Det giver ikke sikkerhed for, at det i højere grad er husstande med lave indkomster, som kommer til at bo i de billige regulerede lejeboliger.
<b>Størst besparelse til rige, højtuddannede og ældre</b>	En analyse i kapitlet viser, at det i højere grad er lejere med høj indkomst, lang uddannelse og ældre, som får den største besparelse i deres husleje som følge af reguleringen. Blandt lejere i ældre private lejeboliger er den gennemsnitlige årlige besparelse ca. 12.000 kr. for lejere med lav- og mellemindkomst og ca. 25.000 kr. for lejere med højest indkomst, jf. figur C.
<b>Store forskelle i besparelse mellem lejere med samme indkomst</b>	De gennemsnitlige årlige besparelser dækker over store forskelle mellem lejere med samme indkomstniveau. Der er således knap 20 pct. af lejerne med lav indkomst, som ikke opnår en besparelse, mens ca. 8 pct. af lejerne med lav indkomst har en årlig besparelse på mere end 50.000 kr., jf. figur D. Der er tilsvarende forskelle i besparelserne mellem lejere med henholdsvis mellemindkomster og høje indkomster. I forhold til at tilgodese lejere med lave indkomster rammer huslejereguleringen således ikke særlig præcist.
<b>Dårligt match mellem boliger og lejere i mange af de regulerede boliger</b>	Huslejeregulering kan føre til forskellige former for effektivitetstab. For ældre lejeboliger, hvor huslejen er under den markedsbestemte husleje, fungerer huslejen ikke som mekanisme for tildeling af boliger. Det giver et dårligere match mellem lejeboligerne og lejernes ønsker. Analyser i kapitlet finder, at der er et dårligt match i størrelsesordenen 15 til 35 pct. af de ældre private lejeboliger. Et dårligt match kommer f.eks. til udtryk ved, at husstande bor i en bolig, der er mindre eller større end den bolig, de ville vælge i fravær af huslejeregulering. Det indebærer et effektivitetstab for samfundet.



**Lavere mobilitet går ud over produktiviteten**

En række tidligere undersøgelser omtalt i kapitlet viser, at personer, som bor i en billig reguleret lejlighed, sjældnere flytter, og at de i større omfang finder job i nærområdet. En sådan lavere mobilitet i arbejdsstyrken må forventes at føre til en lavere produktivitet i samfundet.

**Regler for stigning i huslejer forebygger markedsmagt og giver forsikring om fremtidig boligudgift**

Traditionelt har økonomer fremhævet de negative effekter ved husleje-regulering. Der er imidlertid også effektivitetsgevinster ved regulering af huslejen. Det gælder især regler for stigningen i huslejen over tid, når lejemålet er indgået. Disse regler forhindrer udlejere i ekstraordinært at hæve huslejen for at udnytte, at eksisterende lejere med tiden kan have betydelige omkostninger ved at flytte f.eks. på grund af stigende tilknytning til lokalområdet. Regler for stigningen i husleje giver også lejerne en forsikring for udviklingen i deres boligudgifter. Derudover er der i nogle kommuner en forholdsvis høj markedsconcentration, som kan have ført til en højere leje i forhold til kommuner med lav markedsconcentration.

**Effektivitetstab er mindre, hvis stigning i husleje er tættere på udvikling i markedsleje**

Stigningen i den markedsbestemte leje har været højere end stigningen i nettoprisindekset, som bruges til regulering af lejen over tid for private lejligheder opført efter 1991. Det indebærer, at huslejen kommer under den markedsbestemte husleje for lejere, som bliver boende i en længere årrække, hvilket over tid fører til stigende effektivitetstab. Effektivitetstabet vil mindskes, hvis stigningen i huslejerne over tid i

højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte husleje. Dette vil imidlertid også betyde højere huslejer, som i særlig grad kan være en udfordring for husstande med relativt lave indkomster. Der er dermed tale om en politisk afvejning mellem effektivitetstab og fordeling. Hvis stigningen i stedet højst følger lønudviklingen, der typisk er højere end nettoprisindekset, vil det indebære et lavere effektivitetstab, samtidig med at huslejen ikke kan udgøre en stigende del af indkomsten for lønmodtagere og modtagere af indkomstoverførsler.

## KAPITEL V, TIDLIG SUNDHEDSINDSATS

**Tidligere kapitel har belyst tidlig indsats**

Formandskabet har tidligere beskrevet vigtigheden af tidlige indsatser for børn, jf. *Dansk økonomi, forår 2021*. I rapportens kapitel V fokuseres på en bestemt type af disse indsatser – nemlig sundhedsindsatser.

**Sundhed som barn har vidtrækkende konsekvenser**

Tidlige sundhedsindsatser er vigtige, fordi børns sundhed ikke alene har indflydelse på børns velvære, men kan påvirke både sundhed, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst som voksen.

**Offentlige tidlige sundhedsindsatser kan mindske effektivitetstab**

Forældre har i høj grad indflydelse på deres børns sundhed. Offentligt finansierede indsatser gør børns sundhed mindre afhængig af deres familiemæssige baggrund. Dermed kan de potentielt øge blandt andet arbejdsmarkedstilknytningen og derved mindske effektivitetstab. Samtidig kan offentlige tidlige sundhedsindsatser mindske uligheden i muligheder mellem børn.

**Ny analyse kan ikke påvise effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje**

Kapitlet bidrager til den relativt begrænsede litteratur om effekten af tidlige sundhedsindsatser ved at belyse de langsigtede effekter af vederlagsfri børnetandpleje for skolebørn. De langsigtede effekter af børnetandpleje måles i forhold til brugen af tandplejeydelser, brugen af sundhedsydelser, døds sandsynligheden, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst på alderstrinene 35, 40, 45, 50 og 55 år. Analysen kan ikke påvise statistisk signifikante effekter af børnetandpleje på de udvalgte variable.

**Børnetandpleje er vigtig for børns tandsundhed**

Odontologiske studier viser, at børns tandsundhed blev markant forbedret efter retten til vederlagsfri børnetandpleje blev indført, jf. Schwarz (1985), Friis-Hasché (1994), Richard mfl. (2022). Analysen i dette kapitel stiller ikke spørgsmålstegn herved.

**Måske effekter senere eller tidligere i livet**

Det er muligt, at der ikke er en effekt af børnetandpleje på de alderstrin, analysen søger af påvise, fordi effekten af børnetandpleje viser sig senere eller tidligere i livet. I analysen er det ikke muligt at analysere eventuelle effekter, der måtte optræde efter personerne er fyldt 55 år,

	<p>og nogle effekter optræder potentielt først senere i livet. Det er omvendt også muligt, at der ikke kan påvises langsigtede effekter af børnetandpleje, fordi effekten ikke rækker ud over barndommen. De personer, der ikke fik børnetandpleje, kan have fået andre indsatser, der gør det muligt for dem at opnå samme udfald, som personer der har fået børnetandpleje.</p>
<b>Stor usikkerhed, så effekt kan ikke afvises</b>	<p>Det er imidlertid også muligt, at der faktisk er en effekt af børnetandpleje på de udvalgte effektmål, men at det ikke er muligt statistisk at påvise den. Der er stor usikkerhed i de estimerede effekter, hvilket indebærer, at det ikke kan afvises, at retten til børnetandpleje kan have haft endog stor betydning på alle effektmålene.</p>
<b>Spillovereffekter kan lede til underkantsskøn</b>	<p>Derudover kan også børn, der ikke selv var omfattet af ordningen, have haft gavn af indførelsen af børnetandpleje. Eksempelvis er oplysning om forebyggelse en væsentlig del af børnetandplejen, og informationen kan let spredes til andre end målgruppen. Hvis det er tilfældet, vil den estimerede effekt af børnetandpleje være et underkantsskøn.</p>
<b>Ikke grundlag for at indregne dynamiske effekter af børnetandpleje</b>	<p>Analysen leder dermed ikke til en konklusion om, at langsigtede effekter kan udelukkes. Analysens konklusion er derimod, at der for nuværende ikke er grundlag for at indregne afledte, langsigtede såkaldt dynamiske effekter, når nettoomkostningerne ved børnetandplejen skal opgøres.</p>
<b>Dynamiske effekter kan være vanskelige at påvise</b>	<p>Analysens resultater understreger, at selv med adgang til en omfattende mængde data samt en stærk og velegnet metode kan det være svært at påvise langsigtede effekter af offentlige indsatser, som kan give grundlag for at indregne dynamiske effekter. Det er yderligere en udfordring ved universelle ordninger som børnetandplejen, at selvom effekten muligvis er lille for den enkelte, kan effekten potentielt være stor på samfundsniveau, fordi så mange påvirkes.</p>
<b>Mere viden nødvendig for både specifikke og generelle regneargler</b>	<p>Som supplement til studier, der søger at kortlægge de dynamiske effekter af specifikke tiltag, 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.</p>

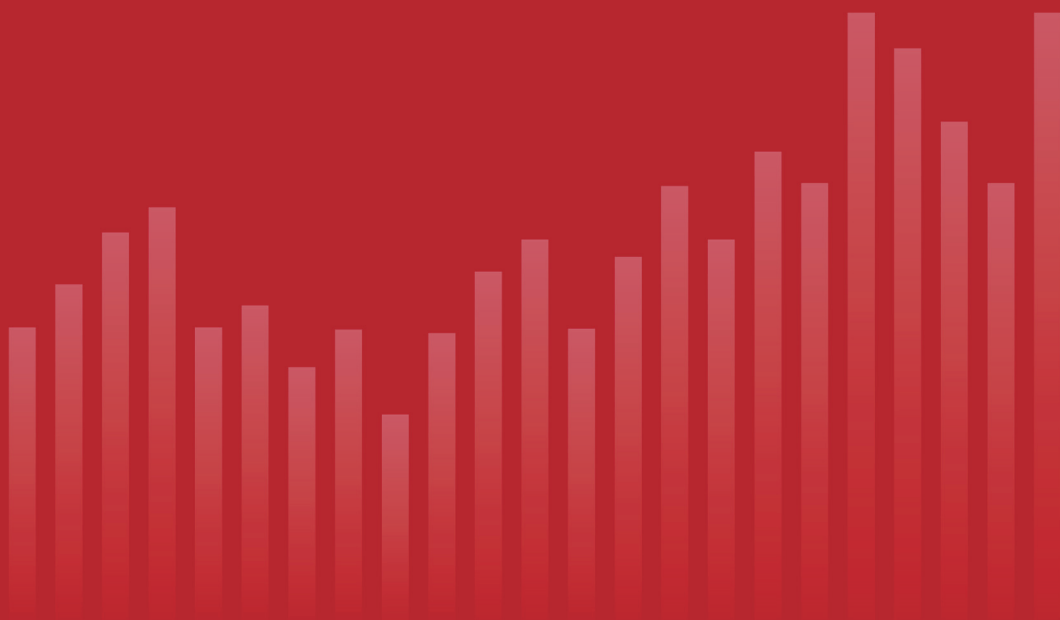
## LITTERATUR

Friis-Hasché E. (1994): Child oral health care in Denmark: a great success in health promotion. Copenhagen University Press.

Grinderslev, D. og J. Smidt (2023): *SMEC 2023*. Udkommer november 2023.

Richard, M.-L., G. Cathelineau og A. Couatarmanach (2022): Why is the Danish oral health system for children and adolescents so successful? A comprehensive review. *French Journal of dental medicine*.

Schwarz, E. (1985): Dental Programmes for Children and Young Adults in Denmark in a Social Perspective. *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 3 (2), s. 113-120.





De Økonomiske Råd   
Formandskabet

**KAPITEL I**  
**AKTUEL**  
**ØKONOMISK**  
**POLITIK**

## **KAPITEL I**

### **AKTUEL ØKONOMISK POLITIK**

I kapitlet afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik.

I kapitlet kommenteres der blandt andet på regeringens målsætning om at forbedre løn- og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte. Dette kan være hensigtsmæssigt, hvis det sker ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft.

Ejendoms- og ejendomsværdibeskatning er hensigtsmæssige dele af skattesystemet, og det er positivt, at det nye boligskattesystem nu træder i kraft. Det er dog vigtigt, at der løbende er fokus på at forbedre vurderingerne.

I kapitlet tages forskellige emner i relation til ministeriernes regneprincipper op. Finansministeriet lægger op til, at der ikke længere indregnes en skatteforvridningsfaktor i samfundsøkonomiske analyser. Formandskabet anbefaler, at analyser også præsenteres med udgangspunkt i den hidtidige antagelse om en skatteforvridningsfaktor på 1,1.

## I.1

# AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I dette kapitel afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger relateret til den aktuelle økonomiske politik. Vurderingerne og anbefalingerne er inddelt i følgende overordnede emner:

- Finanspolitik og offentlige finanser
- Den offentlige sektor
- Skattepolitik
- Erhvervsstøtte
- Reform af universitetsuddannelserne
- Klimapolitik
- Ministeriernes konsekvensvurderinger

### Finanspolitik

I første afsnit opsummeres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den planlagte finanspolitik. I afsnittet vurderes, hvorvidt finanspolitikken er afstemt med konjunktursituationen. Derudover tages den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser også op.

### Den offentlige sektor

Derefter behandles forskellige tiltag med relation til den offentlige sektor. Det drejer sig om regeringens forslag om at øge lønningerne for nogle grupper af ansatte og reducere administrative udgifter i den offentlige sektor. Desuden kommenteres nedsættelsen af en ekspertgruppe, der skal efterse den aktive beskæftigelsesindsats.

### Skattepolitik, erhvervsstøtte ...

Efterfølgende tages forskellige emner i relation til skattepolitik op. Det drejer sig om de nye ejendomsvurderinger, der blev offentliggjort i september 2023, og diskussionen om lagerbeskatning af porteføljeaktier i holdningsselskaber. Derefter kommenteres forskellige tiltag med relation til erhvervsstøtte. Det drejer sig om reglerne for forsvarsindkøb og regeringens målsætninger for erhvervsstøtten. Efterfølgende kommenteres aftalen om en reform af universitetsuddannelserne. Reformen indebærer blandt andet en forkortelse af en del af kandidatuddannelserne, omdannelse af nogle pladser til erhvervskandidater samt en reduktion i det samlede optag af bachelorer på universiteterne.

### ... og uddannelsesreform

### Klimapolitik

Dernæst kommenteres forskellige tiltag med relation til klimapolitik. Det drejer sig om tiltag, der kan bidrage til opfyldelsen af 2025-målet samt energiover og udbud af havvind.

### Ministeriernes regneprincipper

I det sidste afsnit tages forskellige emner op i relation til ministeriernes regneprincipper og konsekvensvurderinger. Det drejer sig om dokumentation af regneprincipper for skatter og afgifter, effekterne af regeringens

foreslåede stigning i beskæftigelsesfradraget og omlægning af topskatten samt Finansministeriets sænkelse af skatteforvridningsfaktoren.

## FINANSPOLITIK OG OFFENTLIGE FINANSER

### Finanspolitik og offentlige finanser frem mod 2030

**Saldomål overholdes ifølge fremskrivningen**

Kapitel II indeholder en fremskrivning af de offentlige finanser til 2030, ifølge hvilken budgetlovens saldomål overholdes. Der er dog tale om en nedjustering på ca. 0,3 pct.point af skønnet for den strukturelle saldo i 2030 i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2023*, og der ventes nu et underskud på ca. 0,2 pct. af BNP i 2030. Der ligger en række forskellige ændringer bag, jf. afsnit II.4, men en væsentlig forklaring er indarbejdelse af højere udgiftslofter til blandt andet offentligt forbrug ifølge regeringens forslag til finanslov og udgiftslofter fra august. Det er dermed ikke en forværret vurdering af realøkonomien, der har ført til en ændring i vurderingen af de offentlige finanser, men indarbejdelse af regeringens finanspolitiske prioritering.

**Forskel i bud på råderum mellem Finansministeriet og formandskabet understreger usikkerhed**

Det såkaldte råderum er et centralt omdrejningspunkt i den finanspolitiske planlægning. Ifølge Finansministeriets seneste opgørelse i august udgør råderummet ca. 55 mia. kr. Der er mindre forskelle i formandskabets og Finansministeriets vurdering af skatteindtægter og offentlige udgifter frem mod 2030, og baseret på kapitlets fremskrivning beregnes et lidt større råderum på ca. 64 mia. kr., jf. afsnit II.4. Råderummet kan virke stort, men det skal blandt andet dække øgede forsvarsudgifter og en eventuel positiv realvækst i det offentlige forbrug frem mod 2030. En forskel på ca. 9 mia. kr. i beregnet råderum mellem Finansministeriet og nærværende fremskrivning kan ligeledes lyde af meget, men der er som ovenfor nævnt en betydelig usikkerhed forbundet med fremskrivningen af de offentlige finanser og opgørelsen af råderummet. Når man tager usikkerheden i betragtning, bør de to opgjorte råderum opfattes som værende nær sammenfaldende.

**Forventet konjunktursituation tilsiger stram finanspolitik**

I vurderingen af, hvor stram eller lempelig finanspolitikken bør være, kan den forventede konjunktursituation næste år sammenlignes med situationen i 2019, som var et år med relativ normal konjunktursituation og uden ekstraordinære finanspolitiske tiltag (som eksempelvis de forskellige coronatiltag de efterfølgende år). Beskæftigelsesgap skønnes ifølge nærværende prognose at stige med ca. 1½ pct.point fra 2019 til 2024, og finanspolitikken burde derfor – alt andet lige – være strammet. Den finanspolitiske tommelfingerregel, som er beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2007* og Grinderslev og Smidt (2023) tilsiger en op-

stramning på knap ½ pct. i forhold til 2019. Der er dog andre indikatorer, der peger på, at presset på arbejdsmarkedet måske er mindre, end det skønnede beskæftigelsesgap indikerer, hvilket trækker i retning af en lidt mindre opstramning af finanspolitikken.

**Finanspolitikken vurderes at være lempelig i forhold til 2019**

Finanspolitikken – målt ved den kumulerede finanseffekt – vurderes at indebære et løft i BNP på ca. 0,1 pct. i 2024 i forhold til 2019. Den strukturelle saldo vurderes at være lidt forværret fra 2019 til 2024, selvom der har været en underliggende forbedring som følge af en skønnet stigning i den strukturelle beskæftigelse på knap 150.000 personer fra 2019 til 2024. Finanspolitikken har dermed været lempelig i perioden.

**Finanspolitikken for 2024 bør strammes i forhold til det planlagte**

Den forventede konjunktursituation ifølge nærværende prognose tilsiger som nævnt, at finanspolitikken i 2024 burde bidrage til at reducere kapacitetspresset i økonomien i stedet for at øge det. Det skyldes dels, at risikoen for et mere brat og dybt tilbageslag øges, jo større ubalancer der er i økonomien, dels at et højt pres på arbejdsmarkedet indebærer øgede samfundsøkonomiske omkostninger, idet virksomhedernes omkostninger til at søge og ansætte nye medarbejdere stiger. En yderligere årsag til, at finanspolitikken aktuelt ikke bør bidrage til at øge efterspørgslen i økonomien er, at det underliggende prispres fortsat vurderes at være betydeligt, selvom inflationen er aftagende.

### Finanspolitisk holdbarhed

**Finanspolitisk holdbarhedsindikator på 0,3 pct. af BNP**

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI) er i rapportens kapitel III beregnet til 0,3 pct. af BNP, svarende til at man permanent kan hæve de offentlige udgifter eller sænke skatterne med ca. 9 mia. kr. Det er en forringelse af HBI på 0,7 pct.point siden formandskabets seneste beregning i efteråret 2022. Den væsentligste årsag er, at det offentlige forbrug er opjusteret med 0,6 pct. af BNP, som en konsekvens af højere udgiftslofter. Samtidig er der på mellemlang sigt forskellige modgående forbedringer, som bevirker, at holdbarhedsforringelsen ikke slår ud i en tilsvarende forringelse af den offentlige saldo i hængeløjeårene (perioden fra omtrent 2025 til 2040). Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at disse resultater er meget følsomme overfor ændringer i fremskrivningens forudsætninger. Det gælder eksempelvis antagelser om tilbagetrækningsadfærden.

**Skal nutidens befolkning finansiere mere fritid for fremtidige generationer?**

I kapitlet belyses konsekvenserne af ændrede forudsætninger på forskellige områder, herunder betydningen af, at befolkningen vælger at omsætte noget af den fremtidige velstandsstigning i form af mere fritid og tilsvarende mindre årlig arbejdstid. En sådan udvikling kan kræve, at der gennemføres budgetforbedrende initiativer i form af skattestigninger

eller offentlige besparelser, hvis statsfinanserne fortsat skal være holdbare. Et vigtigt spørgsmål er, om nutidens politikere skal reagere allerede i dag i form af yderligere budgetforbedringer for at imødekomme en forudsigelse om, at fremtidens borgere ønsker at prioritere fritid i højere grad. Et synspunkt kunne være, at det ikke er den nuværende generations ansvar at foretage budgetforbedringer for at kunne finansiere, at en fremtidig generation ønsker at arbejde mindre. Men der er her tale om et spørgsmål af rent politisk karakter.

## DEN OFFENTLIGE SEKTOR

### Højere offentlige lønninger

**Regeringen har indkaldt til forhandlinger om højere offentlig løn**

Regeringen har i september 2023 indkaldt arbejdsmarkedets parter til forhandlinger med henblik på at forbedre løn og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte og har i den forbindelse afsat 3 mia. kr. frem mod 2030 ekstraordinært. Dette begrundes i, at der på flere offentlige velfærdsområder enten er eller kan forventes at opstå rekrutteringsudfordringer de kommende år. Lønstigningerne skal ikke finansieres af lavere løn til andre grupper af offentligt ansatte. Regeringen lægger samtidig op til, at arbejdstiden skal øges blandt velfærdsmedarbejdere, og at løndannelsen i det offentlige skal blive mere dynamisk og fleksibel.

**Mangel på arbejdskraft afspejler, at lønninger ikke tilpasser sig**

Udfordringen med mangel på arbejdskraft i nogle dele af den offentlige sektor kan ses som udtryk for, at efterspørgslen efter arbejdskraft med den nuværende lønstruktur er større end udbuddet. Initiativet må altså opfattes som værende af strukturpolitisk karakter. I den private sektor vil en sådan situation normalt resultere i, at lønningerne stiger, hvorved der skabes ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Denne markedsmechanisme har hidtil ikke været særlig udtalt i den offentlige sektor, hvor der har været en høj grad af centralisering af løndannelsen, og hvor forhandlingerne ofte har resulteret i ens procentvise lønstigninger på tværs af personalegrupper, jf. Lønstrukturkomiteen (2023).

**Højere løn til nogle grupper bør være baseret på veldokumenterede kriterier for arbejdskraftmangel**

Regeringens målsætning om at forbedre løn og arbejdsvilkår for nogle grupper kan være hensigtsmæssig, hvis det kan bidrage til, at lønningerne kommer til at stige mest for de personalegrupper, hvor der er mangel på arbejdskraft. Dette bør dog i så fald ske ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft, eksempelvis andelen af forgæves rekrutteringer. Regeringen begrundet blandt andet udspillet med analyser fra Finansministeriet, som viser det bliver sværere at rekruttere særligt SOSU-uddannede og pædagogisk personale, jf. Finansministeriet (2023b).

**Decentral lønforhandling kan gøre det nemmere at fastholde og rekruttere**

Regeringen har desuden stillet forslag til en mere lokal løndannelse i den offentlige sektor. Mere lokal løndannelse kan sammenlignet med et lønsystem, hvor lønnen for den enkelte næsten udelukkende fastlægges ud fra anciennitet og erfaring, bidrage til, at den enkeltes løn i højere grad kommer til at afspejle dennes værdiskabelse. Tiltag af denne karakter må ventes at øge sandsynligheden for, at relevante medarbejdere kan fastholdes og rekrutteres.

### **Lavere administrative udgifter i den offentlige sektor**

**Regeringen har et mål om færre administrative udgifter**

Med aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2024 er det aftalt, at udgifterne til administration skal reduceres med 1 mia. kr. i 2024 i kommuner og regioner. Dette er første skridt til at indfri målsætningen i regeringsgrundlaget om en reduktion i administrative udgifter på 3 mia. kr. i 2030. Med finanslovsforslaget for 2024 reduceres statslige bevillinger ekstraordinært med ca. 0,4 mia. kr. årligt i 2024-27 med henblik på at nedbringe udgifter til administrationen.

**Fokus bør rettes mod tilskyndelserne til øget administration**

De tidligere erfaringer tyder på, at det i praksis har været vanskeligt at mindske administrationsomkostninger, selvom det har været et politisk ønske. Det kan afspejle, at der – utvivlsomt uforvarende – er opstået tilskyndelser i den offentlige sektor til at øge antallet af administrative opgaver. Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, den offentlige beskæftigelse som andel af den samlede strukturelle beskæftigelse i økonomien i dag er på omtrent det laveste niveau siden slutningen af 1980'erne, jf. kapitel II. Det er en legitim politisk målsætning at ville reducere de administrative udgifter i den offentlige sektor, men uden en systematisk forandring på tilskyndelsessiden er det vanskeligt at se, hvorfor der skulle opstå varige forandringer på området.

### **Udvalg om fremtidens beskæftigelsesindsats**

**Ekspertgruppe skal foretage en udredning af beskæftigelsesindsatsen**

Regeringen lægger i regeringsgrundlaget fra december 2022 op til, at jobcentrene skal nedlægges i sin nuværende form, og at jobcentrenes opgaver delvist skal erstattes af andre initiativer. Samlet er intentionen, at der skal spares 3 mia. kr. på beskæftigelsesindsatsen. I sommeren 2023 er der blevet nedsat en ekspertgruppe, som frem mod juni 2024 skal foretage en udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.

**Hensigtsmæssigt, at ekspertgruppe skal analysere indsatsen ...**

**... men uheldigt med et på forhånd fastlagt besparelsesmål**

Det er hensigtsmæssigt, at der nu er nedsat et udvalg med faglig ekspertise. Som formandskabet tidligere har peget på, er det imidlertid uheldigt, at størrelsen af besparelserne er fastlagt på forhånd, jf. *Dansk Økonomi, forår 2023*. Et på forhånd fastlagt besparelsesmål kan enten betyde, at det fulde besparingspotentiale ikke udnyttes, eller at der gennemføres besparelser, som reducerer effektiviteten af beskæftigelsesindsatsen. Nyere forskningsresultater peger således på, at flere af jobcentrenes indsatser virker efter hensigten. Det drejer sig blandt andet om uddannelsesaktivering og uddannelsesrevalidering, jf. Humlum mfl. (2023a) og Humlum mfl. (2023b). Studiernes resultater tyder også på, at målretning mod ledige med særlige behov har stor effekt. Eventuelle besparelser i den aktive beskæftigelsesindsats bør i stedet være et resultat af en gennemgang af omkostninger og effekter ved de enkelte initiativer.

## SKATTEPOLITIK

### Nye ejendomsvurderinger

**Ejendoms- og ejendomsværdibeskatning vigtige og hensigtsmæssige for samfundsøkonomien**

De nye regler for ejendoms- og ejendomsværdibeskatning skal træde i kraft i 2024, og der er i september 2023 offentliggjort foreløbige vurderinger af grund- og ejendomsværdien for alle ejerboliger. Såvel ejendoms- som ejendomsværdibeskatningen er meget vigtige og hensigtsmæssige dele af det danske skattesystem, idet begge skatter medfører meget beskedne samfundsøkonomiske forvridninger i forhold til andre former for beskatning. Det er derfor positivt, at det nye boligskattesystem nu træder i kraft.

**Nyt system stabiliserer økonomien og retter op på geografisk skævhed**

Ikke mindst er det hensigtsmæssigt, at boligskatterne fremover vil udvikle sig i takt med boligpriserne, hvilket vil bidrage til at stabilisere udviklingen på boligmarkedet. Samtidig vil det nye system også gøre op med den betydelige geografiske skævhed i ejendomsbeskatningen, som er kommet til at karakterisere det hidtidige system. Skævheden skyldes ikke mindst de u hensigtsmæssige konsekvenser af det såkaldte nominalprincip for ejendomsværdiskatten, som har været i kraft siden 2001, men nu ophæves, jf. *Dansk Økonomi, forår 2016*.

**Ejendomsværdiskat er meget lav i forhold til et neutralt skattesystem**

Den effektive ejendomsværdiskattesats vil dog fortsat være lavere end niveauet i et neutralt indkomstskattesystem, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. Udover at den officielle ejendomsværdiskattesats er lavere end niveauet i et neutralt indkomstskattesystem, er der også en eksplicit rabat på 20 pct. i forhold til vurderingen, sådan at såvel grundskyld som ejendomsværdiskat kun betales af 80 pct. af vurderingen. Denne regel



skal bevirke, at usikkerheden i vurderingerne kommer den gennemsnitlige boligejer til gode i form af en lavere skat. Ejendomsværdiskatten er derfor samlet meget lav set i forhold til et neutralt skattesystem.

**Forskelle mellem vurdering og handelspris uundgåelige ...**

Der har været meget diskussion om de nye foreløbige vurderinger. Der har eksempelvis været fremdraget tilfælde, hvor vurderingen har afvejet meget fra en nylig salgspris. Selv det bedste vurderingssystem vil aldrig kunne forudsige handelspriserne fuldt ud. Boliger er ikke ensartede goder, og boligmarkedet er præget af ufuldkommen information, hvorfor man ikke kan tale om en entydig objektiv handelsværdi. Vurderingerne skal derimod ramme den gennemsnitlige markedsværdi for en bolig med de pågældende karakteristika. En observeret handelspris, som afviger herfra, afspejler derfor ikke nødvendigvis en fejl i vurderingen.

**... men gode klagemuligheder kan forbedre vurderinger**

Det er vigtigt, at der løbende gøres en stor indsats for at få så retvisende vurderinger som muligt. En udfordring ved de nye vurderinger er, at der kan være særlige forhold for den enkelte ejendom, som påvirker dens værdi, uden at det fremgår af det statistiske grundlag, som vurderingerne er beregnet ud fra. Skattemyndighederne bør derfor løbende være opmærksomme på mulighederne for forbedring af vurderingerne, så vurderingsgrundlaget bliver bedst muligt. I den situation er klagemuligheder en væsentlig informationskilde for myndighederne, der på længere sigt kan forbedre vurderingsgrundlaget.

**Vurderingssystem vil fungere godt efter indkøring og en fejlretningsfase**

Der er eksempler på vurderinger, der virker meget påfaldende. En stor del af disse må formodes at skyldes, at der er tale om foreløbige i stedet for endelige vurderinger, idet en af forskellene herpå netop er, at der inden den endelige vurdering foretages en ekstra kvalitetskontrol for at identificere og rette oplagte problemer. Vurderingssystemet har tidligere fungeret rimeligt i årtier, og der grund til at tro, at det nye system også vil komme til at fungere fornuftigt. I den nuværende indkørfase vil der dog naturligt være behov for en særlig indsats med manuel tilretning for ejendomme med de forhold, som de statistiske standardmodeller ikke har kunnet fange.

**Boligejere er i høj grad skærmet mod tab som følge af evt. fejl i de foreløbige vurderinger**

Selvom de foreløbige og i nogle tilfælde mangelfulde vurderinger kan skabe utryghed hos nogle boligejere, er det vigtigt at være opmærksom på, at konsekvenserne selv af en fejlbehæftet foreløbig vurdering er meget begrænsede for boligbeskatningen. De fleste boligejere vil få et fald i boligskatten som følge af de nye vurderinger, og en ekstra personlig skatterabat for alle eksisterende ejere beskytter mod en skattestigning selv i de tilfælde, hvor boligens beskatningsforhold umiddelbart tilsiger det. For personer, der står overfor at købe eller sælge

grunde, kan en fejlagtig foreløbig vurdering dog få negative konsekvenser for borgeren. Derfor er det vigtigt, at myndighederne har indført et fast track for at få rettet fejl i vurderingen i netop den situation.

### Lagerbeskatning

#### Lagerbeskatning af aktiekursgevinster har været debatteret

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 en aktieportefølje opnår en kursgevinst, lagerbeskattes denne. Sker der efterfølgende et kurstab, bliver skatteværdien af denne ikke udbetalt. I stedet får investor et fradrag, som kan bruges i forbindelse med eventuelle fremtidige kursgevinster.

#### Asymmetri i beskatningen

Det indebærer en asymmetri, at kursgevinster beskattes, mens kurstab ikke direkte udløser en negativ skattebetaling. Det vil derfor være naturligt at overveje, om beskatningen på dette punkt kan gøres mere symmetrisk, idet der dog også bør tages hensyn til at begrænse mulighederne for misbrug af skattereglerne. Det er samtidig værd at bemærke, at aktieejere har mulighed for at undgå denne mulige skattemæssige risiko ved at holde de pågældende aktier direkte i et personligt depot i stedet for via et holdingselskab.

#### Lagerbeskatning er grundlæggende fornuftig

Lagerbeskatning af kursgevinster er grundlæggende et fornuftigt princip, idet det indebærer, at gevinsten beskattes i det år, den optræder. En værdistigning i et aktiv er også en form for real indkomst, selvom den ikke omsættes til likvide midler i det samme år. Lagerbeskatning medfører derfor en mere reelt ensartet beskatning af kursgevinster på linje med behandlingen af andre former for indkomst. Det alternative realisationsprincip indebærer i praksis en udskydelse af skattebetalingen med den konsekvens, at skattens reelle værdi udhules, fordi udskydelsen indebærer en rentegevinst. Dette skaber en udhuling af skatten og skaber en tilskyndelse til at udskyde et aktiesalg udelukkende af skattemæssige årsager – såkaldte indlåsnings effekter.

#### Mulighed for udvidelse og mere symmetrisk behandling kan overvejes

Lagerbeskatning anvendes derfor også forskellige andre steder i skattesystemet, blandt andet i pensionsafkastbeskatningen, og formandskabet har tidligere anbefalet, at mulighederne for en mere konsekvent lagerbeskatning af aktier i det danske skattesystem undersøges, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*. For unoterede aktier kan der dog opstå betydelige likviditetsproblemer. Formandskabet har derfor tidligere peget på, at man kunne undersøge muligheden af at indføre en acontobeskatning af overskuddet, der opspares i unoterede selskaber. En sådan ordning er tidligere blevet foreslået i den svenske skattedebat, jf. Sørensen (2010). En undersøgelse af, om beskatningen kan gøres

mere symmetrisk, bør også inddrage mulighederne for enten at udvide lagerbeskatningen eller andre metoder, der kan minimere den nævnte skatteudhuling.

## ERHVERVSSTØTTE

### Forsvarsindkøb

**Forsvarsforlig  
indebærer store  
indkøb**

Et bredt flertal i folketinget indgik i juni 2023 aftale om et forsvarsforlig. Aftalen indebærer, at Danmark skal efterleve NATO-målsætningen om at anvende to pct. af BNP på forsvar og sikkerhed i 2030, og at 20 pct. af forsvarsbudgettet skal gå til investeringer i nyt materiel. Forliget indebærer således store køb af forsvarsmateriel.

**Forpligtelser om  
modkøb eller andet  
forsvarssamarbejde**

Forsvarsministeriet har mulighed for at forpligte udenlandske leverandører af forsvarsmateriel (f.eks. skibe, fly og kampvogne) til at indgå i et samarbejde med danske virksomheder. Det kan eksempelvis være en forpligtelse om, at en udenlandsk leverandør til det danske forsvar skal købe hos en dansk producent af forsvarsmateriel eller en forpligtelse om, at en udenlandsk leverandør bidrager med teknologi, kapital eller rådgivning til en dansk virksomhed. Formålet er at fastholde og udvikle forsvarsindustrielle kompetencer og kapaciteter i Danmark samt at give danske forsvarsvirksomheder adgang til at indgå i strategiske forsvarsindustrielle forsyningskæder, jf. Erhvervsministeriet (2021) I 2020 afviklede udenlandske leverandører af forsvarsmateriel forpligtelser hos danske virksomheder for en samlet værdi af 1,9 mia. kr. i form af køb af materiel eller afvikling af udviklingsprojekter.

**Forpligtelser om  
modydelser  
reducerer  
produktivitet**

Forpligtelser om modkøb og lignende modydelser er indirekte statsstøtte til den danske forsvarsindustri og er derfor forbundet med et samfundsøkonomisk tab. Den indirekte støtte til de danske forsvarsvirksomheder, som indgår i samarbejdet, kan ske på bekostning af andre mere profitable virksomheder, der ikke modtager støtte. Dermed flyttes beskæftigelsen i retning af mindre profitable virksomheder. Disse aftaler indebærer derfor et samfundsøkonomisk tab i form af lavere samlet produktivitet, såfremt de ikke er begrundet i en markedsfejl, jf. f.eks. Brander og Spencer (1985).

**Regering begrundet  
forpligtelser med  
sikkerhedshensyn ...**

Den tidligere regering har argumenteret for, at hvis den danske forsvarsindustri indgår i de internationale forsyningskæder, skabes en gensidig afhængighed, som styrker grundlaget for partnernes støtte, hvis Danmarks sikkerhed og selvstændighed trues, jf. Regeringen (2021).

... men en evt. gevinst ved øget sikkerhed bør holdes op mod produktivitetstab

Hvis aftalerne øger den nationale sikkerhed, og dermed i sidste ende leder til bedre beskyttelse af den private ejendomsret og større personlig sikkerhed, kan det have en værdi, som i princippet kan begrunde den indirekte statsstøtte. En samfundsøkonomisk begrundelse af statsstøtten vil dog kræve, at det kan sandsynliggøres, at den nationale sikkerhed reelt øges, og at værdien af den større sikkerhed overstiger det samfundsøkonomiske tab som følge af forpligtelser om modkøb og andre modydelser.

### Omlægning af erhvervsstøtten

Regeringen har målsætning om omlægning af erhvervsstøtten

I januar 2022 blev der nedsat en ekspertgruppe for fremtidens erhvervsstøtte. Ekspertgruppen har haft til formål at gentænke erhvervsstøtten i et langsigtet perspektiv, belyse effekterne af de nuværende erhvervsstøtteordninger og udarbejde principper for indretning af erhvervsstøttesystemet. Regeringen har en målsætning om at spare 2 mia. kr. på erhvervsstøtten, som skal finansiere en lavere bo- og gæveafgift ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder samt et forhøjet fradrag for virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling (F&U). Ekspertgruppens analyser skal være et input til hvilke støtteordninger, som kan fjernes på en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig måde.

Uhensigtsmæssigt med specifikke målsætninger for virkninger på offentlige finanser ...

Det er uheldigt, at regeringen på forhånd har fastlagt en målsætning om at spare et specifikt beløb på erhvervsstøtten. Fokus bør i stedet være på at fjerne de dele af erhvervsstøtten, der ikke kan begrundes ud fra samfundsøkonomiske hensyn. Gennemgangen af erhvervsstøtten bør således tage udgangspunkt i, at eventuel støtte skal kunne begrundes ud fra tilstedeværelsen af markedsfejl og en konkret samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse.

... og arbejdsudbud

Den endelige afrapportering ventes først i 2024. Her skal udvalget komme med anbefalinger til, hvordan en ny prioritering af erhvervsstøtten kan øge den strukturelle beskæftigelse med 4.000 personer. Dette er en yderligere målsætning med saneringen af erhvervsstøtten, som er nedfældet i regeringsgrundlaget fra december 2022. Det er uheldigt, at udvalgets arbejde skal resultere i en på forhånd fastlagt effekt på arbejdsudbuddet, da det som nævnt bør være andre principper, der ligger til grund for omlægningen af erhvervsstøtten. Det er samtidig ikke oplagt, at en hensigtsmæssig sanering af erhvervsstøtten overhovedet vil have en positiv effekt på arbejdsudbuddet.

## REFORM AF UNIVERSITETSUDDANNELSERNE

### Reform medfører færre studerende på universiteterne

Regeringen har i juni 2023 indgået en aftale med en række oppositionspartier om en reform af universitetsuddannelserne. I aftalen skitseres en reform, som indebærer, at 10 pct. af pladserne på kandidatuddannelserne fremover skal forkortes, og yderligere 20 pct. af pladserne skal omdannes til erhvervs kandidater. Samtidig skal det samlede optag af bachelorer på universiteterne sænkes med 8 pct. fra 2025 i forhold til det nuværende niveau, og derefter skal optaget fastholdes, så det følger antallet af unge. Implementeringen af reformen skal ske trinvis med løbende evalueringer og justeringer undervejs og i samarbejde med uddannelsesinstitutionerne, studerende og erhvervsliv. Omlægningen af kandidatuddannelserne og reduktionen i det samlede optag giver offentlige besparelser i form af færre studerende. Besparelserne tilbageføres til universiteterne og erhvervsuddannelserne med det formål at øge kvaliteten på uddannelserne.

### Hensigtsmæssigt, at en mindre andel af kandidatuddannelser forkortes

Effekten på produktiviteten og beskæftigelsen af at reducere længden af kandidatuddannelserne er usikker, og derfor er det hensigtsmæssigt, at aftalen lægger op til at forkorte en mindre andel af pladserne end regeringens udspil lagde op til samt evaluere effekterne løbende, jf. formandskabets tidligere anbefalinger i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Hvis evalueringer efterfølgende viser, at forkortelsen har øget produktivitet og beskæftigelse, kan tiltaget udvides til at gælde en større andel af uddannelsespladserne. I det modsatte tilfælde kan det tilbagerulles.

### Usikre effekter af flere erhvervs kandidater ...

Effekten af omlægningen til erhvervs kandidater på produktivitet og beskæftigelse er også usikker. Udformningen af erhvervs kandidaterne er ikke fastlagt i aftalen, men det fremgår, at de studerende i højere grad skal få mulighed for at tage studierelevant arbejde sideløbende med uddannelsen. For at give de studerende tid til studiejobbet skal uddannelsen til gengæld strækkes over flere år. Effekten på beskæftigelsen afhænger blandt andet af den præcise udformning af reformen, som påvirker længden af uddannelserne og antallet af studierelevante arbejdstimer. Effekten på produktiviteten er også usikker og vil i høj grad afhænge af indholdet på uddannelserne og eventuelle fordele eller ulemper ved at læse sideløbende med at arbejde.

### ... så den eksisterende ordning bør evalueres først

Der har siden 2018 været 50 erhvervs kandidatuddannelser, og det er uhensigtsmæssigt, at beslutningen om at indføre en ny ordning med erhvervs kandidater er truffet, før den gamle ordning er evalueret. De eksisterende erhvervs kandidatuddannelser skulle efter planen evalueres i 2023 ifølge *Aftale om mere fleksible universitetsuddannelser* fra

	<p>2018. Denne evaluering burde ideelt have været gennemført, før beslutningen om at indføre en ny erhvervskandidatordning blev truffet. Selvom beslutningen er truffet, bør evalueringen gennemføres alligevel, da den kan give værdifuld information om, hvordan de nye erhvervskandidatuddannelser implementeres bedst muligt.</p>
<p><b>Lavere optag af bachelorer kan betyde et velstandstab, ...</b></p>	<p>Reformen indebærer, som nævnt, også at den gennemsnitlige uddannelseslængde reduceres. En sænkning af uddannelsesniveaet vil alt andet lige sænke produktiviteten og dermed velstanden. Med Finansministeriets gængse regneprincipper vurderes det således, at det lavere optag af bachelorer vil sænke velstanden med 13 mia. kr. om året på sigt, jf. Uddannelses og Forskningsministeriet (2023).</p>
<p><b>... men tabet kan modvirkes, hvis kvaliteten og uddannelsesvalget forbedres</b></p>	<p>Den endelige effekt på produktiviteten afhænger dog af, præcis hvordan reformen ændrer på uddannelsesvalget, og hvorvidt det lykkedes at øge uddannelseskvaliteten via tilbageførte midler. I aftalen lægges op til, at dimensioneringen af optaget blandt andet skal tage udgangspunkt i uddannelsernes dimittendledighed og efterspørgslen fra erhvervslivet, hvilket kan bidrage til at begrænse produktivitetstab.</p>
<p><b>Vigtigt at fastholde et samfundsøkonomisk fokus i implementeringen</b></p>	<p>Udvælgelsen af hvilke uddannelser, der skal omfattes af forkortelser, lavere optag eller omlægges til erhvervskandidater, bør ske ud fra hensynet til samfundsøkonomien, herunder målsætningerne om at forbedre dimittendernes beskæftigelsesmuligheder. På den ene side kan inddragelsen af studerende, universiteter og erhvervsliv bidrage til at sikre en mere succesfuld implementering af reformen. På den anden side kan de mange interessenter også gøre det vanskeligere at fastholde et samfundsøkonomisk fokus i implementeringen.</p>
<p><b>KLIMAPOLITIK</b></p>	
<p><b>Opfyldelse af 2025-mål kræver nye tiltag</b></p>	<p>Ifølge klimaloven skal de samlede nettoudledninger af drivhusgasser reduceres med mindst 50 pct. i 2025 i forhold til 1990. Ved vurdering af målopfyldelse opgøres udledningerne i 2025 som et gennemsnit af udledningerne for 2024-26. Klimarådet vurderer, at det med den nuværende vedtagne politik ikke er sandsynligt, at målet nås, jf. Klimarådet (2023). Ud fra denne vurdering er det således nødvendigt med yderligere politiske tiltag på den helt korte bane for at opfylde målet.</p>
<p><b>Fortrængningskrav er ineffektivt</b></p>	<p>Regeringen har foreslået at hæve kravet til andelen af biobrændsler i transportsektorens brændselsforbrug. Det er et tiltag med væsentligt højere samfundsøkonomiske omkostninger end det, de nuværende CO<sub>2</sub>-afgifter giver tilskyndelse til. CO<sub>2</sub>-afgiften på 750 kr. pr. ton for industri mv. giver incitament til reduktioner, der koster under 750 kr. pr.</p>

ton, hvorimod reduktioner pga. forhøjelse af fortrængningskravet formentligt er væsentligt dyrere. Et mere omkostningseffektivt tiltag til at reducere udledningerne fra transportsektoren er derfor at hæve de eksisterende CO<sub>2</sub>-afgifter på brændstof, jf. *Økonomi og Miljø 2021*.

**2025-målet nås omkostnings-effektivt med en CO<sub>2</sub>-afgift**

Generelt giver en ensartet CO<sub>2</sub>e-afgift incitament til de samfundsøkonomisk mest omkostningseffektive tiltag. Den mest omkostningseffektive opnåelse af 2025-målet vil derfor som udgangspunkt ske ved en generel forhøjelse af CO<sub>2</sub>-afgiften. Eksempelvis giver en afgift økonomisk tilskyndelse til iblanding af biobrændsler i den grad, det er omkostningseffektivt.

**Forhøjet brændselsafgift på transport et alternativ**

For transportsektoren er forhøjelsen af CO<sub>2</sub>-afgiften til 750 kr. pr. ton imidlertid sket ved at omlægge eksisterende energiafgifter til CO<sub>2</sub>-afgifter. Dermed er den samlede beskatning af kørsel ikke steget, hvorfor beskatningen i endnu mindre grad end tidligere modsvarer skaderne ved de øvrige gener, kørsel medfører i form af ulykker, trængsel, støj og luftforurening mm., jf. *Økonomi og Miljø 2021*. Et alternativ til en generel forhøjelse af CO<sub>2</sub>-afgiften kunne derfor være at hæve afgiften på brændsel til transport, så den øvrige beskatning af kørsel bedre modsvarer de øvrige gener, kørslen medfører. En sådan afgiftsforhøjelse vil også reducere CO<sub>2</sub>-udledningen fra transportsektoren og dermed bidrage til at opnå 2025-målet. På sigt bør energi- og registreringsafgifterne imidlertid omlægges til kørselsafgifter, der er bedre målrettet disse gener, jf. *Økonomi og Miljø 2021*.

**Sen regulering øger de samfundsøkonomiske omkostninger**

Der kan imidlertid være betydelige meromkostninger ved at indføre regulering med kort varsel, blandt andet fordi planlægningshorisonten for de fleste virksomheder og husholdninger er længere end nogle få år. Det kan derfor være en fordel at gennemføre varslet klimaregulering der er tilpas stram, så det ikke senere bliver nødvendigt at gennemføre tiltag med kort varsel for at nå et klimamål. Selv om dette øger sandsynligheden for at klimamålet overopfyldes, kan det reducere de samlede omkostninger, fordi man undgår at gennemføre dyre tiltag med kort varsel.

### **Energier og havvind**

**Ny aftale om udbud af havvind og energier**

Med klimaaftalen fra juni 2020 blev det besluttet, at Danmark skal have to energier: *Energier Nordsøen* og *Energier Bornholm*. Regeringen besluttede imidlertid i juni 2023 at udskyde energien i Nordsøen, blandt andet fordi Energistyrelsen vurderede, at projektet ikke var samfundsøkonomisk rentabelt. I maj 2023 blev der indgået en politisk aftale om at fortsætte udviklingen af *Energier Bornholm* og gennemføre udbud af havvindmølleparker omkring Bornholm.

**Samfunds-  
økonomisk gevinst  
ved energiør bør  
dokumenteres**

I lyset af at en energiør i Nordsøen ikke er rentabel, er det positivt, at projektet er sat i bero. Det er omvendt problematisk, at der ikke er fremlagt dokumentation for beregninger af omkostninger og gevinster for *Energiør Bornholm*, da det derfor ikke kan vurderes, om dette projekt er en gevinst for samfundet.

**Naturligt at  
ressourcerenten fra  
havarealer tilfalder  
staten ved auktion  
af brugsretten**

Havbunden er en naturressource, hvis udnyttelse til f.eks. opstilling af vindmøller giver et afkast i form af en såkaldt ressourcerente. Det er naturligt, at så stor en del af denne ressourcerente som muligt bør tilfalde staten. Staten kan i princippet indkassere hele ressourcerenten ved at auktionere retten til at opstille havvindmøller på et specifikt areal. Der kan imidlertid være situationer, hvor det ikke er muligt at afholde en velfungerende auktion, som sikrer, at investorerne giver tilstrækkeligt høje bud. Det kan eksempelvis være situationer, hvor væsentlig usikkerhed om projektet reducerer risikoaverse investorers betalingsvillighed. I sådanne situationer kan det derfor være en fordel, at staten overtager noget af risikoen for at sikre staten mest muligt af ressourcerenten. Konkret kan såvel ressourcerentebeskatning som statsligt medejerskab i ovennævnte situation sikre staten en større ressourcerente, da overskudsbeskatning og medejerskab medfører risikodeling mellem staten og investoren.

**Ny aftale danner  
bedre rammer for,  
at staten får større  
andel i ressource-  
renten**

Ved tidligere udbud, såsom havvindmølleparken Thor, har staten ikke fået tilstrækkelig del i ressourcerenten. Med aftalen fra maj 2023 er der fastsat rammer for udbuddet af havvindmølleparker, som bidrager til, at staten opnår en større del af ressourcerenten. Det sikres konkret ved, at retten til et areal gives til den virksomhed, der vil betale mest, og at staten gennem medejerskab på 20 pct. får del i overskuddet fra brugen af havarealet. Denne model for statsligt ejerskab er parallel til statens medejerskab ved olieboringer i Nordsøen, hvor staten også har en medejersandel på 20 pct. Ved fremtidige udbud bør det løbende evalueres, om balancen mellem auktionsbetaling, medejerskab, og en eventuel ressourcerenteskat bør justeres for at sikre staten den størst mulige andel af ressourcerenten.

## **MINISTERIERNES KONSEKVENSVURDERINGER**

**Eftersyn af  
konsekvens-  
vurderinger**

Det Økonomiske Råds formandskab skal løbende foretage eftersyn af de adfærdsvirkninger, som lægges til grund for ministeriernes konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. I dette afsnit vurderes Skatteministeriets nye hjemmesidesektion om regnemetoder for skatter og afgifter, de anslåede effekter af regeringens foreslåede stigning



i beskæftigelsesfradraget og omlægning af topskatten. Endeligt diskuteres Finansministeriets sænkelse af skatteforvridningsfaktoren i samfundsøkonomiske analyser.

### Dokumentation af regneprincipper

**Positivt med ny hjemmeside om regneprincipper for skatter og afgifter ...**

Skatteministeriet har udarbejdet en ny sektion på dets hjemmeside med en oversigt over dets regneprincipper for virkningerne af skatter og afgifter.<sup>1</sup> Formandskabet har flere gange efterlyst, at der på tværs af ministerierne præsenteres en samlet dokumentation af ministeriernes regneregler, som løbende opdateres, jf. eksempelvis *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Formandskabet finder det derfor positivt, at Skatteministeriet har taget et skridt i retning af at samle dokumentationen af regnereglerne for skatter og afgifter.

**... men dokumentation bør forbedres og gøres mere tilgængelig**

Skatteministeriets hjemmesidesektion består imidlertid primært af henvisninger til skatteøkonomiske redegørelser, afrapporteringer fra udvalg og andre publikationer, som er skrevet med et andet formål for øje end at dokumentere regneprincipperne. Hjemmesidesektionen indeholder dermed ikke en sammenhængende oversigt over de konkrete regneantagelser med henvisninger til de empiriske studier, som ligger til grund for regneprincipperne. Formandskabet anbefaler, at hjemmesiden justeres af hensyn til overskueligheden.

**Uddybende kommentarer til anbefalinger om selskabsskatter udestår**

Formandskabet præsenterede i *Dansk Økonomi, Forår 2023* forskellige anbefalinger til justeringer af ministerierenes regneprincipper for selskabsskatter og forbedringer i dokumentationen. Finansministeriet har endnu ikke præsenteret en uddybende kommentar til anbefalingerne, og der er ingen forbedringer i dokumentationen på den nye hjemmesidesektion.

**Vigtigt, at dokumentationen prioriteres**

At dokumentere de økonomiske ministeriers regneprincipper er en omfattende opgave, og det er vigtigt, at det politisk prioriteres, at ministerierne afsætter ressourcer til sådanne dokumentationsopgaver. En tilgængelig og samlet oversigt over regneprincipperne er en afgørende forudsætning for, at det er muligt for udenforstående at vurdere, om regnereglerne er retvisende og dermed, om der er et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for den økonomiske politik.

1) Hjemmesidesektionen kan findes på: [www.skm.dk/skattetal/regnemetoder/](http://www.skm.dk/skattetal/regnemetoder/)

## Stigning i beskæftigelsesfradraget<sup>2</sup>

**Regeringen vil øge arbejdsudbud med større beskæftigelsesfradrag**

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, jf. Skatteministeriet (2023). Heraf kommer størstedelen, ca. 1.000 personer, fra deltagelseseffekter – dvs. en ændring i deltagelsen på arbejdsmarkedet og derigennem antallet af personer i beskæftigelse.<sup>3</sup> Den særlige forhøjelse for enlige forsørgere vurderes at øge beskæftigelsen med ca. 150 fuldtidspersoner.

**Regneprincipperne bag effekterne bør dokumenteres bedre**

Regneprincipperne der ligger til grund for ministeriernes vurderinger af effekterne på arbejdsmarkedsdeltagelsen ved ændringer i skattesystemet bør dokumenteres bedre, end det aktuelt er tilfældet. Det er eksempelvis svært at se ud fra den tilgængelige dokumentation, hvordan der helt præcist indregnes effekter på personer omkring efterlønsalderen, ligesom det ikke fremgår tydeligt, om der ved det særlige beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere antages samme følsomhed som for den øvrige del af befolkningen.

Med formandskabets forståelse af regneprincipperne er der flere forhold som samlet set gør, at beskæftigelsesvirkningerne kan vise sig at være væsentligt forskellige fra de anslåede virkninger.

**Regneregul er baseret på arbitrær justering af ældre studier ...**

For det første er det vigtigt at bemærke, at den anvendte regneregul, der har været gældende siden 2002, er baseret på seks ældre studier fra 1990'erne, jf. uddybning i bilag 1. I 2002 blev det desuden besluttet at anvende en følsomhed halvt så stor som den gennemsnitlige følsomhed i de seks studier. Dette skete ud fra et argument om, at den strukturelle ledighed tilbage i 2002 var faldet betydeligt siden den periode, der datamæssigt lå til grund for studierne (1980'erne og 1990'erne). Selvom ræsonnementet er meningsfyldt, fremstår størrelsen på justeringen arbitrær.

---

2) I det følgende kommenteres konsekvensvurderingerne af ændringer i beskæftigelsesfradraget som de fremgår af Skatteministeriet (2023) og sektionen *Skat på arbejdsindkomst* under *Personskatter* på Skatteministeriets hjemmeside.

3) Det fremgår af tabel 2C.6. i Skatteøkonomisk Redegørelse 2023 at deltagelseseffekten udgør ca. 80 pct. af den samlede beskæftigelseseffekt ved den model for forøgelsen af beskæftigelsesfradraget som regeringen lægger op til (hvor både satsen for beskæftigelsesfradraget og det maksimale beskæftigelsesfradrag forhøjes). Med ministeriernes antagelser dækker deltagelseseffekter over en effekt fra et ændret antal ledige samt en effekt på erhvervsfrekvensen blandt personer tæt på efterlønsalderen.

### ... af dagpengeændringer

For det andet havde de studier regnereglen er baseret på ikke fokus på virkningerne på arbejdsstyrke og beskæftigelse af ændringer i skattesystemet, men derimod på effekterne på ledigheden af ændringer i dagpengeniveauet. Det er forventeligt, at der er en vis sammenhæng mellem deltagelseeffekterne af skatteændringer og ydelsesændringer, da begge påvirker gevinsten ved at opnå beskæftigelse fremfor at være på overførselsindkomst, men det øger alt andet lige usikkerheden ved de opgjorte effekter, at de ikke baserer sig på studier af ændringer i beskæftigelsesfradrag.

### Der ses bort fra forskelle på tværs af grupper

For det tredje tages der i regnereglen ikke højde for, at følsomheden i arbejdsmarkedsdeltagelsen overfor ændringer i de økonomiske incitamenter må forventes at være større for nogle grupper end for andre. Resultaterne fra den internationale litteratur tyder således på, at der er væsentlige forskelle på tværs af grupper, og at eksempelvis enlige mødre reagerer relativt kraftigt på ændringer i gevinsten ved at indtræde i beskæftigelse, jf. f.eks. Hoynes og Patel (2018).<sup>4</sup>

### Ministerierne bør overveje, om regneregler er retvisende

De nævnte forhold gør, at der betydelig usikkerhed forbundet med vurderingen af, hvor meget ændringer i beskæftigelsesfradraget påvirker arbejdsmarkedsdeltagelsen. Det bør derfor være et fokusområde for de økonomiske ministerier at få kigget de konkrete regneregler på dette område nærmere efter og eventuelt opdatere dem i lyset af den nyere viden om, hvordan ændringer i de økonomiske incitamenter påvirker arbejdsmarkedsdeltagelsen.

## Omlægning af topskatten

### Ministerier indregner en effekt på arbejdstid af en omlægning af topskatten ...

Regeringen har i sit regeringsgrundlag lagt op til en omlægning af topskatten, der indebærer, at marginals-katten reduceres for indkomster op til 750.000 kr., mens den hæves for indkomster over 2½ mio. kr. I ministeriernes opgørelse af de anslåede effekter af en ændring i marginals-katten på arbejdsindkomstindregnes effekter på arbejdstiden og deraf afledte effekter på de offentlige finanser. Ministeriernes antagelser indebærer med hensyn til effekter på arbejdstiden, at den relevante følsomhed – substitutionselasticiteten – er 0,1 i gennemsnit over hele befolkningen, jf. Finansministeriet (2012). Ministeriernes regneregler er formelt set baseret på en spørgeskemaundersøgelse fra 1996, jf. Frederiksen

4) Mens der er en vis konsensus i den udenlandske litteratur om, at arbejdsmarkedsdeltagelsen for enlige mødre reagerer relativt meget på skatteændringer, der påvirker gevinsten ved at være i beskæftigelse, stiller Kleven (2023) spørgsmål ved dette resultat. I en analyse af en række reformer, der indebærer forøgelse af et skattefradrag til personer i beskæftigelse i USA, finder Kleven (2023), at der generelt ikke er statistisk signifikante effekter på arbejdsudbuddet blandt enlige mødre af skatteændringerne.

mfl. (2008), men senere studier har generelt fundet nogenlunde samme resultater, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, efterår 2018* og Siggaard (2023).

**... men ikke  
bredere effekter**

Ministerierne indregner ikke de effekter på produktivitet og lønninger, der potentielt kan opstå på længere sigt som følge af, at marginals-katten på arbejdsindkomst kan påvirke uddannelsesvalg samt den enkeltes tilskyndelse til at arbejde mere intensivt og søge efter en bedre aflønnet stilling. Dette valg har Finansministeriet begrundet med, at det er vanskeligt empirisk at identificere de kausale langsigteffekter af en ændret beskatning og at der derfor mangler empirisk evidens, jf. Finansministeriet (2021). Ministerierne indregner heller ikke effekter på ind- og udvandring af generelle skatteændringer.

**Nyt studie indikerer,  
at der kan være  
betydelige  
langsigteffekter ...**

Et nyere studie for Danmark har netop fokus på, at en ændring i marginals-katten kan påvirke fremtidige muligheder for opnå en stilling med en højere aflønning, jf. Kleven mfl. (2023). Det skyldes, at sandsynligheden for, at den enkelte opnår en forfremmelse eller overgår til en stilling med en bedre aflønning, kan forventes at afhænge af arbejdsindsatsen tidligere i karrieren. Sådanne karrierehensyn trækker i retning af, at man med de gængse estimationsmetoder undervurderer de langsigtede adfærdseffekter af en ændring i marginals-katterne. I Kleven mfl. (2023) findes da også på baggrund af perioden 2009-16, at de centrale følsomheder er væsentligt større end de økonomiske ministerier lægger til grund, når der tages højde for effekterne via karrierehensyn og jobskifter mv.

**... og at  
regneprincipperne  
ikke giver et  
retvisende billede af  
de langsigtede  
velstandseffekter**

Resultaterne i Kleven mfl. (2023) tyder på, at ministeriernes regneprincipper ikke giver et retvisende billede af de langsigtede velstandskonsekvenser ved omlægningen af topskatten. Studiets resultater indikerer således, at ministeriernes regneprincipper undervurderer de positive velstandseffekter som følge af den lavere marginals-kat for indkomster op til 750.000 kr., mens de negative velstandseffekter som følge af den højere marginals-kat for de højeste indkomster undervurderes.

**Studie bør indgå  
i ministeriernes  
arbejde**

De økonomiske ministerier igangsatte i 2019 et arbejde med henblik på at forny det empiriske grundlag for at indregne effekter af en ændret beskatning og nedsatte en ekspertgruppe, jf. Finansministeriet (2019). Dette arbejde er endnu ikke afsluttet, men ministerierne forventer, at det afsluttes i 2023, jf. Finansministeriet (2023a). Det må forventes, at resultaterne i Kleven mfl. (2023) kommer til at indgå i dette arbejde i en samlet vurdering af, hvilke adfærdseffekter der bør indregnes ved ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen.

## Nedjustering af skatteforvridningsfaktoren

### Skatter har forvridende virkninger

De fleste skatter har forvridende virkninger, i den forstand, at de påvirker husholdninger og virksomheders adfærd på en uønsket måde. En skat på arbejdsindkomst har eksempelvis en tendens til at reducere arbejdsudbuddet, ligesom selskabsskatter trækker i retning af at svække investeringsomfanget. Disse forvridningseffekter gør alt andet lige, at den reelle omkostning for samfundet ved et offentligt finansieret projekt vil overstige den umiddelbare omkostning forbundet med projektet. Størrelsen på dette tillæg benævnes skatteforvridningsfaktoren.

### Siden 2017 har ministerierne indregnet en skatteforvridningsfaktor på 1,1 ...

I Danmark har man i en årrække indregnet en sådan skatteforvridningsfaktor når der udarbejdes samfundsøkonomiske analyser på blandt andet transport-, miljø- og energiområdet. Siden 2017 har denne været fastlagt til 1,1, som omtrent svarer til forvridningen i form af lavere arbejdstid ved en stigning i bundskattesatsen, jf. Finansministeriet (2017) og bilag 2.<sup>5</sup> I samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser af projekter, der har krævet et offentligt finansieringsbidrag, har omkostningssiden altså både indeholdt de umiddelbare omkostninger og et forvridningstillæg på 10 pct. af nettofinansieringsbehovet.

### ... men Finansministeriet går nu væk fra denne praksis

Med publikationen *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* fra juni 2023 har Finansministeriet nedjusteret skatteforvridningsfaktoren fra 1,1 til 1,0. Dermed går Finansministeriet væk fra den traditionelle tankegang i samfundsøkonomiske analyser om, at offentlige projekter indebærer en ekstra omkostning i form af skatteforvridning. Finansministeriet begrundet blandt andet justeringen med, at der dermed kommer en klarere adskillelse mellem beslutninger om et projekt skal gennemføres og beslutningen om, hvordan projektet finansieres. Finansministeriet pointerer dog også, at der *må* forventes at være forvridende effekter af at øge det samlede skattetryk, men at der i stedet bør tages højde for disse, når den samlede udgiftsramme fastlægges politisk.

### Ikke generel konsensus i litteraturen om at man bør se bort fra skatteforvridning

I den økonomiske litteratur findes der både argumenter for og imod at indregne en skatteforvridningsfaktor i opgørelsen af, om et offentligt finansieret projekt er samfundsøkonomisk gavnligt.<sup>6</sup> I en nyere international oversigtsartikel konkluderes det, at der ikke er generel konsensus om, at man bør se bort fra skatteforvridning, jf. Bastani (2023).

5) Strengt taget opgjorde Finansministeriet denne forvridningsfaktor til 1,15 i 2017, men valgte at anvende en nedrundet forvridningsfaktor på 1,1, jf. bilag 2.

6) Et prominent synspunkt i litteraturen er, at man ved at finansiere et offentligt projekt på en sådan måde, at den enkelte brugers gevinster fuldt ud neutraliseres, under visse antagelser kan undgå forvridende effekter af projektet og finansieringen under et, jf. f.eks. Kreiner og Verdellin (2012).

**Resultater bør  
præsenteres for flere  
skatteforvridnings-  
faktorer**

I oversigtsartiklen nævnes det også, at de fleste studier finder en skatteforvridningsfaktor mellem 1,0 og 1,5.

I lyset af, at der ikke er klarhed i den økonomiske litteratur om man bør indregne skatteforvridning, anbefaler formandskabet en pragmatisk tilgang, hvor samfundsøkonomiske analyser præsenteres med udgangspunkt i både en skatteforvridningsfaktor på 1,0 og den hidtidige skatteforvridningsfaktor på 1,1.

## LITTERATUR

Bastani, S. (2023): The marginal cost of public funds: A brief guide. Cesifo working paper.

Brander, J.A. og B.J Spencer (1985): Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics*, 18, s. 83-100.

Det Økonomiske råds formandskab (2007): *Dansk Økonomi, forår 2007*.

De Økonomiske Råds formandskab (2016): *Dansk Økonomi, forår 2016*.

De Økonomiske Råds formandskab (2018): *Dansk Økonomi, efterår 2018*.

De Økonomiske Råds formandskab (2019): *Dansk Økonomi, forår 2019*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021a): *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021b): *Økonomi og Miljø 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2022): *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

De Økonomiske Råds formandskab (2023): *Dansk Økonomi, forår 2023*.

Erhvervsministeriet (2021): Årlig status på forsvarsindustriområdet – 2020. Notat.

Finansministeriet (2002): Fordeling og incitamenter.

Finansministeriet (2012): Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet. Notat.

Finansministeriet (2017): Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger 2017.

Finansministeriet (2018): Beregning af arbejdsudbudseffekter for personer over folkepensionsalderen i aktuelle folketingsspørgsmål. Notat.

Finansministeriet (2021): Skat og arbejdsudbud (intensiv margin). Oplæg ved Peter Eibye Bache. EPRN juni 2021.

Finansministeriet (2023a): Finansudvalget 2022-23 (2. samling). FIU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 208.

Finansministeriet (2023b): Rekruttering af velfærdsmedarbejdere nu og i fremtiden. Økonomisk analyse.

Folketingets økonomiske konsulenter og udvalgskonsulenter (2017): Analyse af deltagelseeffekten.

Frederiksen, A., E. Graversen og N. Smith (2008): Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation. *Research in Labor Economics*, 28, s. 25-55.

Grinderslev, D. og J. Smidt (2023): *SMEC 2023*. Udkommer november 2023.

Hoynes, H.W. og A.J. Patel (2018): Effective policy for reducing poverty and inequality? the earned income tax credit and the distribution of income. *Journal of Human Resources*, 53(4), s. 859-890.

Humlum, A., J.R. Munch og P. Plato (2023a): Changing Tracks: Human Capital Investment after Loss of Ability. IZA discussion Paper series no. 15992.

Humlum, A., J.R. Munch og M. Rasmussen (2023b): What Works for the Unemployed? Evidence from Quasi-Random Caseworker Assignments. IZA discussion Paper series no. 16033.

Kleven, H. (2023). The EITC and the extensive margin: a reappraisal (No. w26405). National Bureau of Economic Research (2019).

Kleven, H., C.T. Kreiner, K. Larsen og J.E. Søgaard (2023): Micro vs Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort. National Bureau of Economic Research No. w31549.

Kreiner, C.T. og N. Verdelin (2012): Optimal provision of public goods: A synthesis. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), s. 384-408.



Klimarådet (2023): Statusrapport 2023. Danmarks nationale klimamål og internationale forpligtelser.

Lønstrukturkomiteen (2023): Lønstrukturkomitéens hovedrapport.

Regeringen (2021): Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri.

Sigaard, H.S. (2023): Estimating labor supply responses to Danish tax reforms. *Journal of Public Economics*, 224.

Skatteministeriet (2023): Skatteudvalget 2022-23 (2. samling). SAU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 114.

Sørensen, P.B. (2010): Swedish Tax Policy: Recent trends and future challenges. *Report to the Expert Group on Public Economics*. 2010:4.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2023): Faktaark - Provenu- og beskæftigelsesvirkninger af Aftale om rammerne for reform af universitetsuddannelserne i Danmark.

## BILAG I.1 DELTAGELSESEFFEKTER VED SKATTEÆNDRINGER

Dette bilag vedrører kapitel I Aktuel økonomisk politik.

I opgørelsen af deltagelseseffekter som følge af generelle skatteændringer indregner ministerierne dels en effekt på strukturel ledighed og dels en effekt på erhvervsfrekvensen blandt personer omkring efterlønsalderen.<sup>1</sup> Beregningsmetoden anvendes også ved generelle ændringer i overførslerne (såsom mindrereguleringen af overførslerne i forbindelse med skatteaftalen fra 2012). Ved specifikke ændringer i eksempelvis dagpenge- eller kontanthjælpsreglerne vurderes adfærdseffekterne ud fra andre regneprincipper for de enkelte ydelsestyper.

Ledighedseffekten (i pct.point) bestemmes ud fra følgende relation:

$$\text{ændring i strukturel ledighed} = 0,07 \cdot \text{ændring i kompensationsgrad}$$

Kompensationsgraden angiver forholdet (målt i pct.) mellem den disponible indkomst som fuldtidsbeskæftiget og den disponible indkomst som dagpenge- eller kontanthjælpsmodtager. I ligningen indgår ændringen i kompensationsgraden (i pct.point) på aggregeret niveau. Denne beregnes ud fra den såkaldte Forskelsbeløbsmodel, der under en række antagelser gør det muligt at vurdere på individniveau, hvilket indkomstniveau en beskæftiget ville opnå som overførselsindkomstmodtager og omvendt, hvor høj en løn en overførselsmodtager ville opnå som beskæftiget.

Den centrale parameter på 0,07 i ovenstående ligning blev opgjort ud fra seks studier fra 1990'erne, jf. Finansministeriet (2002). Tre af estimaterne er baseret på estimerede lønligninger på baggrund af henholdsvis ADAM- og SMEC-modellen, et estimat er baseret på en modelberegning på grundlag af en AGL-model og et estimat er baseret på en paneldataundersøgelse på tværs af lande. Det sidste studie er det ikke længere muligt at tilgå, jf. Folketingets økonomiske konsulenter og udvalgs konsulenter (2017). Den anvendte elasticitet på 0,07 er dog kun halvt så stor som den gennemsnitlige elasticitet i de seks studier. Dette blev i 2002 begrundet med at, den strukturelle ledighed var faldet siden 1990'erne og 1980'erne, og at potentialet for at sænke ledigheden yderligere via økonomisk-politiske tiltag dermed var mindsket.

---

1) Af Skatteøkonomisk Redegørelse (2017) fremgår det, at effekten på strukturel ledighed opgøres for personer i alderen 18-65 år og at effekten på aldersfrekvensen opgøres for personer i alderen 60-64 år. Aktuelt er folkepensionsalderen imidlertid steget til 67 år og efterlønsalderen steget til 64 år, så disse aldersintervaller er formentlig justeret i lyset heraf. Det fremgår dog ikke tydeligt af den offentliggjorte dokumentation.

Derudover tager ministerierne højde for, at ændringer i skattesystemet kan påvirke beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet for personer omkring efterlønsalderen. Tidligere har dette gjaldt aldersgruppen 60-64 år, jf. Skatteministeriet (2017). Der anvendes her følgende relation:

$$\text{ændring i erhvervsfrekvens} = -0,1 \cdot \text{ændring i kompensationsgrad}$$

I dette tilfælde beregnes kompensationsgraden ud fra ydelsesniveauet for en efterlønsmodtager.

Det er uklart, hvilke empiriske studier, der ligger til grund for at indregne denne effekt på erhvervsfrekvensen.

Finansministeriet har desuden vurderet effekterne af et beskæftigelsesfradrag, der kun gælder personer over folkepensionsalderen, jf. Finansministeriet (2018). Her findes der ikke et fast regneprincipper, men Finansministeriet anvendte ved den lejlighed en deltagelseeffekt baseret på samme grundprincipper for personer under folkepensionsalderen.

## BILAG I.2 SKATTEFORVRIDNINGSAKTOR

Dette bilag vedrører kapitel I Aktuel økonomisk politik.

Ifølge det såkaldt "traditionelle" syn bør man ved beslutningen om et offentligt finansieret projekt skal gennemføres tage højde for, at projektet indebærer øgede skatter og dermed forvridende effekter via eksempelvis en reduktion i arbejdsudbuddet. Under visse forsimplede antagelser kan skatteforvridningsfaktoren (MCPF) med den "traditionelle opgørelse" beregnes som:

$$MCPF = \frac{1}{1 - \varepsilon \cdot m / (1 - m)}$$

jf. Bastani (2023). I udtrykket angiver  $m$  den relevante marginale skattesats, og  $\varepsilon$  er elasticiteten i skattepligtig indkomst med hensyn til en ændring i marginalskatten. Bemærk, at der er en tæt relation til selvfinansieringsgraden ved en skatteændring ( $S$ ), idet denne kan opgøres som:

$$S = \varepsilon \cdot \frac{m}{1 - m}$$

Skatteforvridningsfaktoren kan derfor skrives som:

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

Jo større selvfinansieringsgraden er, jo større er altså også skatteforvridningsfaktoren.<sup>2</sup>

I Samfundsøkonomisk Vejledning 2017 blev det antaget at  $\varepsilon = 0,1$  (svarende til ministeriernes antagelse om substitutionselasticiteten i arbejdsudbuddet) og det blev anslået, at den gennemsnitlige effektive marginalskat på arbejdsindkomst (inklusive forbrugsafgifter) var 58,5 pct. Dermed fås

$$MCPF = \frac{1}{1 - 0,1 \cdot 0,585 / (1 - 0,585)} = 1,15$$

svarende til at der er et forvridningstillæg på 15 pct. Finansministeriet valgte dog i 2017 at anvende en lidt lavere skatteforvridningsfaktor på 1,1 (svarende til et forvridningstillæg på 10 pct.), blandt andet ud fra de nyere strømninger i den teoretiske litteratur, der talte for at se helt bort fra skatteforvridning, jf. Finansministeriet (2017b).

2) Udtrykket for skatteforvridningsfaktoren er dermed kun meningsfuldt, når selvfinansieringsgraden er mindre end 100 pct.

Ved en stigning i topskattesatsen vil skatteforvridningsfaktoren generelt være større. Ved ændringer i topskattesatsen kan selvfinansierungsgraden (når der ikke er indkomsteffekter i arbejdsudbuddet) opgøres som:

$$S = \alpha \cdot \varepsilon \cdot \frac{m}{1 - m}$$

idet  $m$  nu er den effektive marginalskat for en topskatteyder,  $\alpha$  er et mål for indkomstkoncentrationen omkring topskattegrænsen blandt topskatteydere og  $\varepsilon$  angiver den gennemsnitlige elasticitet i skattepligtig indkomst blandt topskatteydere.

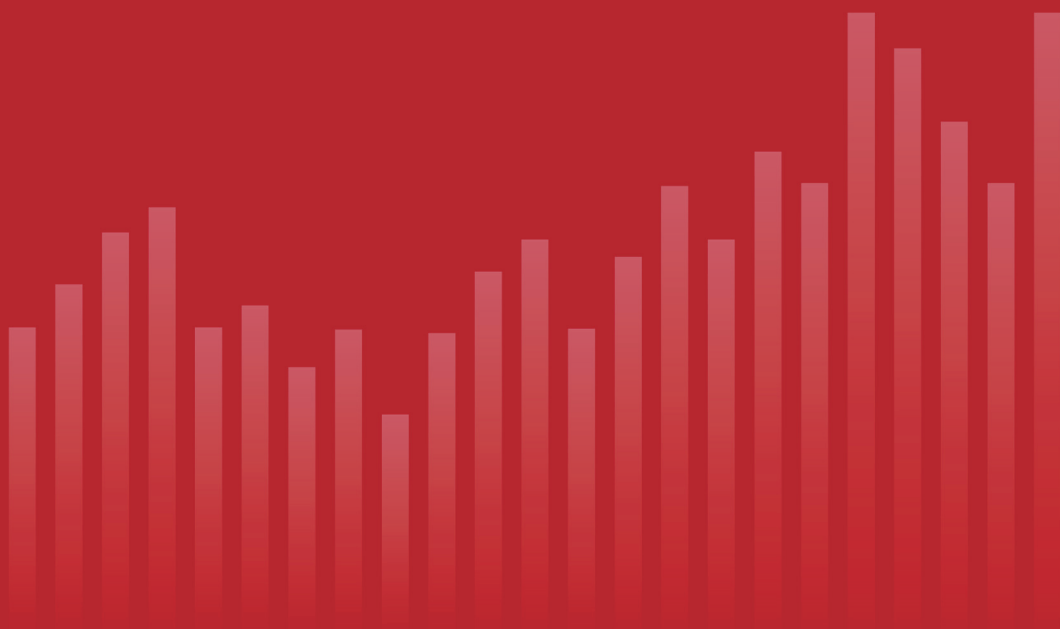
For at illustrere forskellen i skatteforvridningsfaktoren betragtes et regneeksempel, hvor:

- Den effektive marginalskat er på 65 pct. (svarende til den øverste marginalskat på 56 pct. korrigeret for forbrugsbeskatning som i det ovenstående tilfælde)
- Der for sammenlignelighedens skyld gælder  $\varepsilon = 0,1$  ligesom i det ovenstående
- Der gælder at  $\alpha = 3$  som det også antages i Bastani (2023) og som stemmer rimeligt overens med beregningerne i De Økonomiske Råds formandskab (2011).

I dette tilfælde fås en skatteforvridningsfaktor på 2,2, idet:

$$MCPF = \frac{1}{1 - 0,1 \cdot 3,0 \cdot 0,65 / (1 - 0,65)} = 2,2$$

I dette tilfælde er skatteforvridningsfaktoren altså ca. dobbelt så stor som ved en stigning i bundskattesatsen. Ved cost-benefit-analyser ville man derfor i dette tilfælde skulle indregne et forvridningstab svarende til 120 pct. af nettofinansieringsbehovet.



De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# **KAPITEL II** **KONJUNKTUR** **OG OFFENTLIGE** **FINANSER**

## **KAPITEL II**

### **KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER**

Gennemslaget fra høj inflation og høje renter begynder at vise sig i international økonomi, men gennemslaget varierer på tværs af lande. I Danmark er aktiviteten i store dele af økonomien også bremset op, men samlet BNP-vækst holdes oppe af markant vækst i medicinalindustrien.

Trods begyndende afmatning er beskæftigelsen fortsat med at stige, og kapacitetspresset er højt. En analyse i kapitlet viser, at en stigende andel af beskæftigelsesfremgangen i løbet af opsvinget er tilvejebragt gennem nyindvandret udenlandsk arbejdskraft.

Der ventes omtrent stilstand i dansk økonomi ekskl. medicinalindustrien i 2023-24. Afmatningen ventes at føre til faldende beskæftigelse i løbet af næste år, men presset på arbejdsmarkedet skønnes fortsat at være betydeligt.

Finanspolitikken i 2024 vurderes at være for lempelig i forhold til den forventede konjunktursituation og bør strammes i forhold til den planlagte finanspolitik.



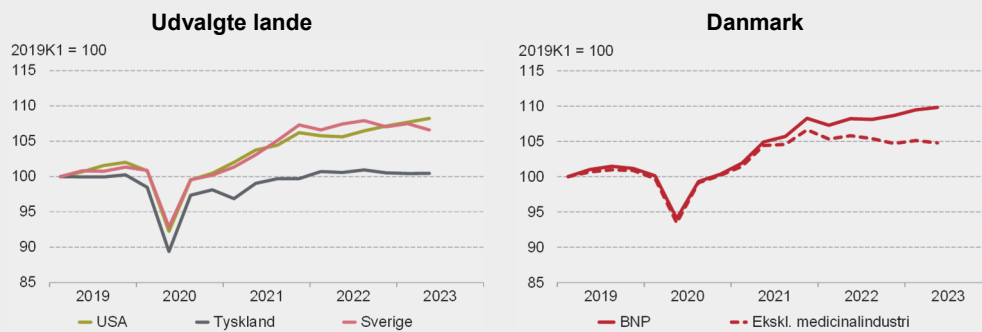
## II.1 INDLEDNING

### Høj inflation og høje renter begynder at vise sig i aktiviteten

Dansk og international økonomi har de seneste år været præget af høj inflation, og centralbankerne har siden begyndelsen af 2022 strammet pengepolitikken markant. Inflationen er aftaget betragteligt igennem 2023, men det underliggende prispres er fortsat højt i mange lande. Effekten af den høje inflation og de høje renter begynder at kunne ses i afmatning af særligt de mere rentefølsomme dele af økonomierne, herunder i store dele af industribrancherne. Der er dog forskel i gennemslaget på tværs af lande. I eksempelvis Sverige og Tyskland er BNP stagneret igennem det seneste år, mens afmatningen endnu ikke er tydelig i den samlede BNP-udvikling i USA og Danmark, jf. figur II.1.

FIGUR II.1 BNP

BNP er stagneret i Tyskland og Sverige, mens produktionen fortsat er stigende i Danmark og USA. I Danmark skønnes den fortsatte fremgang dog i høj grad at kunne henføres til medicinalindustrien.



Anm.: Beregningen af BNP ekskl. medicinalindustrien i Danmark er beskrevet i baggrundsnotatet.

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

### Dansk økonomi i to tempi

I Danmark har økonomien det seneste halvandet år udviklet sig i to forskellige tempi, jf. også beskrivelsen i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Aktiviteten i hovedparten af den private del af økonomien er bremset op og afspejler i store træk udviklingen på de store danske eksportmarkeder. Opbremsningen ses også i den indenlandske efterspørgsel, hvor forbruget er stagneret, og investeringerne er faldet det seneste år. Til gengæld har der gennem 2022 og i første del af 2023 været usædvanligt kraftig fremgang i medicinalindustrien. Denne fremgang

skønnes at drive BNP-væksten i perioden, mens der har været en konjunkturafdæmpning i den resterende del af økonomien, jf. højre del af figur II.1. En betydelig del af medicinalproduktionen eksporteres, og eksporten er derfor også steget markant.

#### Udsigt til lavere vækst i Danmark og udlandet de kommende år

Det skønnes, at der er udsigt til en mere generel vækstafmatning i den internationale økonomi de kommende år, primært som konsekvens af gennemslaget af et fortsat højt renteniveau. De samlede vækstudsigter for international økonomi er omtrent som forudsat i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Den afdæmpede internationale aktivitet forringer afsætningsmulighederne for danske virksomheder, og sammen med de fortsat høje renter ventes det at medføre omtrent stilstand i økonomien ekskl. medicinalindustrien i 2023-24. Høj vækst i medicinalindustrien i år løfter dog den samlede BNP-vækst i 2023 til ca. 1¼ pct., og i 2024 ventes BNP at stige ca. 1¼ pct., jf. tabel II.1. Væksten i 2023-24 er højere end i *Dansk Økonomi, forår 2023*, hovedsageligt som følge af den markante fremgang i medicinalindustrien.

**TABEL II.1 HOVEDTAL I PROGNOSEN**

BNP ventes at stige ca. 1¼ pct. i år og ca. 1¼ pct. næste år. I år drives væksten særligt af medicinalindustrien. Inflationen skønnes at aftage, men kommer først under 2 pct. i 2025.

	2022	2023	2024	2025	2030 <sup>a)</sup>
BNP (realvækst i pct.)	2,7	1,7	1,3	0,6	1,1
Beskæftigelsesgap (pct.)	2,9	3,0	2,2	1,3	0,0
Inflation (pct.)	7,5	3,8	2,6	1,7	1,4
Timeløn (pct.)	3,5	4,5	5,9	4,6	3,3
Offentlig saldo (pct. af BNP)	3,4	1,8	1,1	1,1	-0,2
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	1,5	0,8	0,8	0,5	-0,2
ECB's indlånsrente (pct.)	0,1	3,3	3,9	3,0	2,0

a) Sidste søjle viser niveauet i 2030 for beskæftigelsesgap, offentlig og strukturel saldo samt rente. For BNP, inflation og timeløn vises den gennemsnitlige årlige vækst fra 2025 til 2030.

Anm.: Inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

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

#### Beskæftigelsen ventes at falde

De danske virksomheder har det seneste år fastholdt et højt antal medarbejdere trods afmatning i produktionen, og beskæftigelsen er endda fortsat med at vokse. Omtrent halvdelen af beskæftigelsesstigningen skyldes personer med udenlandsk statsborgerskab. En analyse i kapitlet viser, at en stigende andel af denne beskæftigelsesfremgang er

tilvejebragt gennem nyindvandret udenlandsk arbejdskraft. Arbejdsmarkedet viser dog efterhånden tegn på lavere aktivitet med svagt stigende ledighed og en faldende efterspørgsel efter arbejdskraft. Afsætningen på arbejdsmarkedet ventes at tage til og føre til faldende beskæftigelse i de kommende år. En del af dette fald ventes at komme fra et fald i arbejdsstyrken, herunder lavere tilgang af arbejdskraft fra udlandet, hvorfor ledigheden ikke skønnes at stige i samme omfang. Beskæftigelsesfaldet forudsættes at ske gradvist og vil indebære en normalisering af konjunktursituationen i de kommende par år, så beskæftigelsen bringes tilbage mod det skønnede strukturelle niveau.

### Indhold i kapitlet

I resten af kapitlet uddybes udsigterne for international og dansk økonomi. I afsnit II.2 beskrives udviklingen i international økonomi med fokus på inflation, pengepolitik og den forskelligartede konjunktursituation på tværs af lande. Afsnit II.3 beskriver udviklingen i dansk økonomi med fokus på forskellen mellem udviklingen i medicinalindustrien og resten af økonomien samt betydningen af tilgang af udenlandsk arbejdskraft for situationen på arbejdsmarkedet. I afsnit II.4 gives en status for de offentlige finanser, og der præsenteres en beregning af råderummet. Kapitlet afsluttes i afsnit II.5 med en sammenfatning samt anbefalinger til finanspolitikken for 2024. Kapitlet er suppleret af to baggrundsnotater, der indeholder en række supplerende figurer og tabeller samt yderligere dokumentation af fremskrivningen til 2030.

## II.2

## INTERNATIONAL ØKONOMI OG PENGEPOLITIK

### Udsigt til international vækstafdæmpning

Der har de seneste år været fremgang i den internationale økonomi, og økonomierne har vist sig mere robuste overfor høj inflation og stigende renter end først antaget. I mange lande har den økonomiske situation været præget af et betydeligt kapacitetspres og knaphed på arbejdskraft, men nu er der, ikke mindst i Europa, tegn på, at dette pres er ved at aftage, og konjunkturerne er ved at vende. Det skønnes, at der er udsigt til en mere generel vækstafmatning de kommende år, blandt andet som følge af, at de pengepolitiske stramninger forventes at slå mere tydeligt igennem på økonomierne. Der er imidlertid betydelige forskelle mellem lande, blandt andet som følge af forskellig rentefølsomhed. Vækstafmatningen ventes at indebære en periode med lavere vækst og svag recession i enkelte lande. Denne forventning er overordnet i tråd med vækstudsigterne i *Dansk Økonomi, forår 2023*.

### Indhold i afsnittet

Afsnittet fokuserer i høj grad på udviklingen på de danske eksportmarkeder, herunder de tre mest betydningsfulde, som er USA, Tyskland og Sverige. Afsnittet indledes med en beskrivelse af inflationsudviklingen i euroområdet og USA. Dernæst beskrives de foretagne pengepolitiske stramninger, og forventningerne til pengepolitikken diskuteres. Herudover diskuteres forskellene i rentefølsomheden på tværs af lande. Herefter præsenteres de forventede vækstudsigter på de danske eksportmarkeder, og afsnittet afsluttes med en diskussion af de væsentligste risikofaktorer knyttet til udviklingen i den internationale økonomi.

## INFLATIONSUDVIKLINGEN I EUROOMRÅDET OG USA

### Aftagende inflation ...

Inflationen i både euroområdet og USA er henover sommeren fortsat med at aftage fra højdepunktet på omkring 10 pct. i efteråret 2022, jf. figur II.2. Inflationen i euroområdet og USA er faldet til 5,3 pct. henholdsvis 3,7 pct. i august 2023. Euroområdets inflation dækker dog over betydelige forskelle mellem eurolandene; fra 2,4 pct. i Belgien til 9,6 pct. i Slovakiet i august. Forskellene i inflation kan i høj grad tilskrives forskellige energiprisstigninger, samt i hvor høj grad der har været indført afgiftslempelser, jf. Müller (2023).

### ... på grund af lavere energipriser, ...

En væsentlig del af faldet i inflationen kan tilskrives det markante prisfald på energi igennem 2023, jf. figur II.3, hvilket betyder, at energi nu bidrager negativt til den samlede inflation i både euroområdet og USA. Prisfaldet på energi i slutningen af 2022 og første del af 2023 skal ses med baggrund i blandt andet en mildere vinter end ventet, elektrificering af energiforbruget og udbygning af vedvarende energikilder, jf. IEA (2023).<sup>1</sup> Futures på energi indikerer, at energipriserne den kommende tid vil være lavere end sidste år, og energipriserne ventes derfor også at bidrage til lavere inflation igennem resten af 2023. Dog er specielt olieprisen steget de seneste måneder, hvilket delvist kan tilskrives et mere begrænset udbud fra OPEC+ landene, jf. ECB (2023). I 2024 ventes energipriserne at forblive på omtrent samme niveau som i 2023, og det negative bidrag til inflationen fra energipriserne ventes derfor at falde bort. Dette bortfald bidrager til, at inflationen ikke forventes at falde nævneværdigt i 2024, jf. ECB (2023). De globale fødevarerpriser er også faldet, og inflationsbidraget fra fødevarer er derfor aftagende.

---

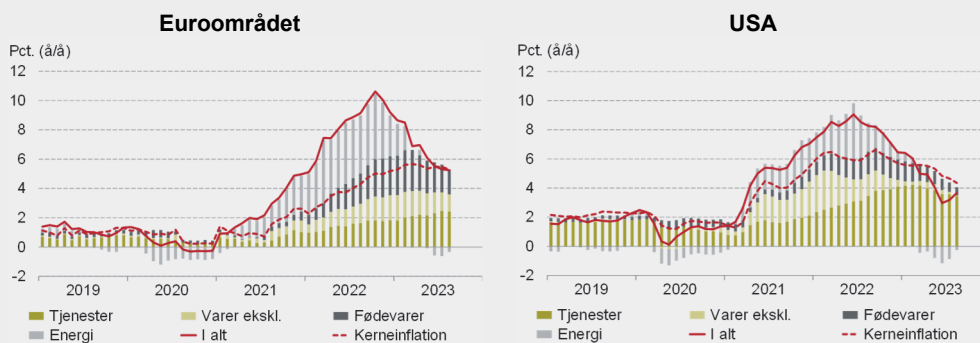
1) De to førstnævnte bidrog til at mindske efterspørgslen efter gas, mens den sidstnævnte virkede til at øge udbuddet af energi på markedet.

... men det underliggende inflationspres er højt

I modsætning til de faldende energipriser har det underliggende pris-pres vist sig at være mere vedholdende, og kerneinflationen er dermed relativt høj i både euroområdet og USA, jf. figur II.2. Kerneinflationen er sammensat af bidrag fra tjenester henholdsvis varer ekskl. energi og fødevarer, hvor prisstigningerne på tjenester udgjorde et isoleret inflationsbidrag på godt 2 pct.point i euroområdet og ca. 4 pct.point i USA i august. Inflationsbidraget fra tjenester er særligt relevant for det underliggende pris-pres, fordi det har en tæt sammenhæng med lønudviklingen, da tjenesteydelser ofte er mere arbejdskraftintensive end vareproduktion.<sup>2</sup>

FIGUR II.2 INFLATION OG KERNEINFLATION

Den samlede inflation er nu lavere end kerneinflationen i både euroområdet og USA. En væsentlig årsag til faldet er faldende energipriser. Det underliggende pris-pres, målt ved kerneinflationen og især inflationsbidraget fra tjenester, er stadig højt.



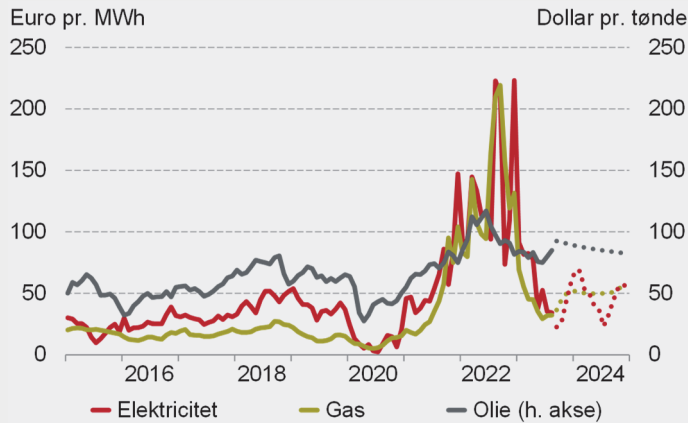
Anm.: Inflationen angiver årsstigningen i forbrugerprisindekset for USA og det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) for euroområdet. For USA er vækstbidragene en approksimation, hvorfor de ikke summer præcist til den samlede inflation. "Varer ekskl." dækker over varer eksklusive bidraget fra energi og fødevarer. De to grønne søjler med inflationsbidraget fra tjenester og varer (ekskl. bidraget fra energi og fødevarer), svarer til inflationsbidraget fra kerneinflationen. Seneste observation er august 2023.

Kilde: Macrobond, Eurostat og egne beregninger.

2) Kerneinflationen kan i øvrigt opgøres på flere forskellige måder, herunder hvorvidt bidraget fra boligomkostninger regnes med eller ej. Ekskluderes bidraget fra boliger ("shelter") i kerneinflationen, er det underliggende pris-pres i USA på 3,1 pct. mod en normalt opgjort kerneinflation på 4,3 pct. i august ifølge opgørelsen fra Federal Reserve Bank of St. Louis.

**FIGUR II.3 ENERGIPRISER**

De europæiske priser på energi er faldet gennem 2023. Futures indikerer lidt højere gaspriser, samt højere elpriser henover vinteren.



Anm.: Olieprisen er prisen på en tønde brentolie, naturgasprisen er prisen på hollandsk TTF-naturgas pr. MWh, og elprisen er den nordiske pris fra elbørsen Nord Pool på en MWh. På grund af store daglige udsving er elprisen opgjort som to ugers glidende gennemsnit. Seneste observation er 25. september. Futures angiver prisen på en fremtidig levering og angiver derfor markedets forventninger til prisudviklingen. De prikkede linjer angiver månedlige futures baseret på markedsdata fra d. 25. september.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

**Inflationen i 2024 kan fortsat være høj**

Det mere vedholdende underliggende inflationspres har medført en opjustering af den forventede inflation i både 2023 og 2024 hos flere internationale prognosemagere. Dette skyldes, at der er forventning om, at inflationsbidraget fra specielt tjenester kan være sværere at nedbringe, jf. diskussionen senere i afsnittet. Aktuelt skønner prognosemagere, at inflationen bliver omtrent 2½ pct. i 2024 med endnu højere kerneinflation for både USA og euroområdet, jf. eksempelvis Consensus (2023). Det er stadig over centralbankernes inflationsmålsætning på 2 pct. I Den Europæiske Centralbanks, ECB, nyeste prognose skønnes det, at inflationen fortsat vil være høj igennem 2024 og første halvår af 2025, men at inflationen vil være tilbage på centralbankens målsætning på 2 pct. fra tredje kvartal 2025, jf. ECB (2023). Inflationsforventninger på længere sigt blandt husholdninger og prognosemagere er ikke steget betydeligt, og de er på omtrent det samme niveau som i perioden forud for den høje inflation i 2022 og 2023, jf. baggrundsnotatet.

## CENTRALBANKER VENTES AT HOLDE RENTEN HØJ

**Centralbanker er formentligt tæt på rentetoppen**

Adskillige centralbanker har strammet pengepolitikken yderligere henover sommeren 2023. Dette er typisk sket ved, at centralbankerne har hævet de ledende renter, men i en række tilfælde er der også anvendt andre kontraktive monetære tiltag. Det gælder eksempelvis reduktion af opkøbsprogrammerne i euroområdet.<sup>3</sup> Både markedet og prognosemagere forventer aktuelt, at toppen for de ledende renter er nået eller nærmer sig i både euroområdet og USA. Hvorvidt dette bliver tilfældet, vil dog afhænge af udviklingen i såvel inflationen som realøkonomiske forhold.

**De længere renter har været mere stabile**

De lange markedsrenter, i specielt Tyskland, har været mere stabile igennem 2023, end de var i specielt 2022, jf. figur II.4. Dette er på trods af flere rentestigninger fra både den amerikanske centralbank, Fed, og ECB. Dette antyder, at markedet i stor udstrækning allerede havde indregnet centralbankernes rentestigninger i deres forventninger. De korte renter er mere påvirkede af de nuværende centralbankrenter, og de er derfor steget mere end de lange renter. Dermed er de korte renter stadig højere end de lange renter. Rentekurven er således fortsat inverteret, som den har været siden midten af 2022. En inverteret rentekurve anses ofte for at være en ledende indikator for forestående recession, jf. senere i afsnittet.

**Centralbanker har hævet renterne markant og hurtigt**

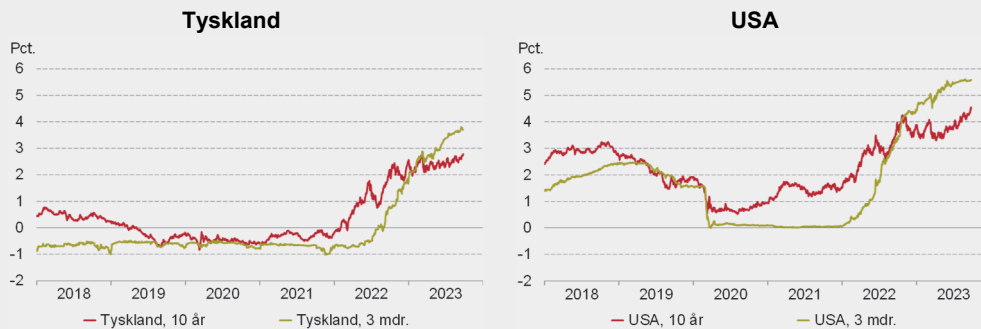
Centralbankernes rentestigninger i løbet af 2022 og 2023 har i et historisk perspektiv været markante. ECB har indtil videre hævet den ledende indlånsrente med  $4\frac{1}{2}$  pct.point, fra  $-\frac{1}{2}$  til 4 pct., mens Fed har løftet renten med  $5\frac{1}{4}$  pct.point, så Fed's ledende rente nu er  $5\frac{1}{2}$  pct. Disse rentestigninger har været større og mere hastige end i tidligere perioder, hvor pengepolitikken er blevet strammet, jf. figur II.5. Det vidner om, at centralbankernes reaktion på inflationen samlet har været markant. Det medfører dog også usikkerhed om, i hvor høj grad tidligere erfaringer med gennemslaget fra højere renter til den økonomiske aktivitet kan overføres til den nuværende situation.

---

3) Et andet monetært tiltag, der har været anvendt, er Japans centralbanks udvidelse af rentespændet fra  $\frac{1}{2}$  pct. til 1 pct. på kort sigt. Dette betyder, at den japanske centralbank tillader renten på statspapirer at ramme 1 pct. på kort sigt. Dette kan betyde, at flere japanske investorer vil investere i egne statspapirer, hvormed renten på blandt andet danske realkreditobligationer kan stige.

**FIGUR II.4 KORTE OG LANGE STATSPAPIRRENTER**

De korte renter er fortsat med at stige som følge af centralbankernes pengepolitiske stramninger. De lange renter har været mere stabile, omend de er steget i USA.

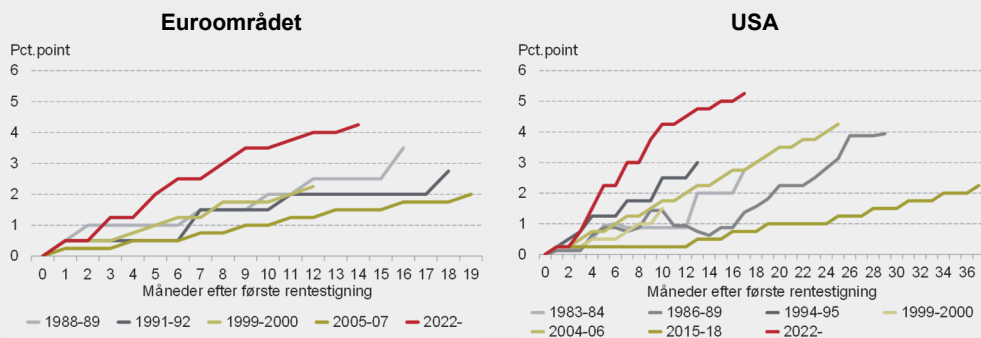


Anm.: Figuren viser udviklingen i renten på tyske og amerikanske statsobligationer med lang (10 år) henholdsvis kort løbetid (3 måneder). Seneste observation er 25. september.

Kilde: Macrobond.

**FIGUR II.5 RENTESTIGNINGER I HISTORISK PERSPEKTIV**

Centralbankerne har hævet renterne mere og hurtigere end ved tidligere cyklusser af rentestigninger.



Anm.: Figurene viser den kumulerede ændring for den ledende rente fra starten af rentestigninger til toppen. x-aksen angiver antallet af måneder siden første rentestigning. Euroområdet dækker over ECB fra 1999, og før det den tyske Bundesbank. Tidligere rentestigninger i USA er præsenteret i baggrundsnotatet.

Kilde: Macrobond.



**Den nuværende rente er over den neutrale rente**

Flere centralbanker vurderer selv, at det nuværende niveau for de ledende renter virker kontraktivt for økonomierne, jf. Powell (2023) og Lagarde (2023). Dette bygger på, at det nuværende renteniveau for centralbankernes ledende rente er højere end den såkaldte neutrale rente. Den neutrale rente er det niveau for centralbankernes rente, der hverken virker ekspansivt eller kontraktivt for økonomien. Vurderinger af den neutrale rente er dog forbundet med stor usikkerhed, hvormed det er svært at definere, hvor langt den nuværende rente er over den neutrale rente.<sup>4</sup> En anden indikator for, at pengepolitikken virker opstrammende, er, at udlån og dermed pengemængden er faldet betydeligt igennem det seneste år, i både USA og euroområdet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2023*.

**ECB forudsættes at fastholde renten til efteråret 2024**

I nærværende prognose forudsættes det, at ECB har nået rentetoppen ved den nuværende indlånsrente på 4 pct. fra september 2023. Dette er i overensstemmelse med markedets forventning om, at der ikke vil komme yderligere renteforhøjelser. Der er imidlertid usikkerhed blandt både markedsaktører og prognosemagere om, hvor længe ECB vil opretholde renten på det nuværende niveau. Den aktuelle prognose lægger, i lighed med markedet, til grund, at ECB vil beholde renten uændret frem til efteråret 2024, hvorefter det forudsættes, at ECB langsomt vil sænke renteniveauet.

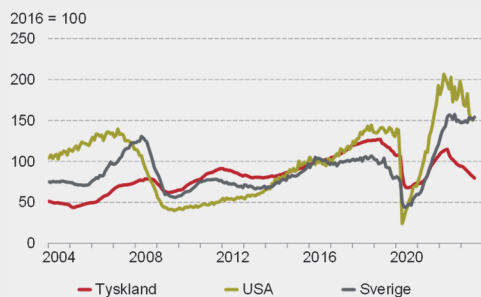
**Centralbanker kan være nødt til at stramme mere end ventet**

Det underliggende prispres er i øjeblikket højere end ECB's og Fed's målsætning om en inflation på 2 pct. En betydelig del af dette pres kan henføres til servicesektoren, hvor lønninger udgør en betydelig del af omkostningerne. Arbejdsmarkederne er fortsat stramme i mange lande, og selvom der flere steder er tegn på opblødning, er der fortsat et opadgående pres på lønningerne, jf. figur II.6 og figur II.7. Arbejdsmarkedet reagerer normalt med forsinkelse på rentestigninger, og særligt servicesektoren kan forventes at have en mere træg tilpasning til ændrede pengepolitiske renter, jf. senere i afsnittet. Det kan indebære en længere periode med inflation over centralbankernes målsætninger, selv hvis pengepolitikken er doseret passende til at nedbringe inflationen til målsætningen på mellemlang sigt. Flere centralbanker kan derfor muligvis se ind i et scenarie, hvor de på kort sigt enten må acceptere høj inflation – med risiko for at dette sætter sig i inflationsforventningerne – eller være nødsaget til at hæve renterne yderligere, hvilket risikerer at tvinge økonomien ud i et egentligt tilbageslag.

4) En beregning lavet af Federal Reserve Bank of New York vurderer, at den nuværende neutrale rente for euroområdet og USA aktuelt ligger mellem ½ og 1½ pct. Siden 2021 er vurderingen, at niveauet for den neutrale rente er steget omtrent ½ pct.point for euroområdet, jf. Federal Reserve Bank of New York (2023).

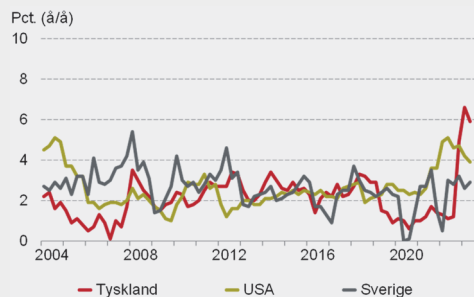
**FIGUR II.6 KNAPHEDSINDEKS**

Presset på arbejdsmarkedet er fortsat betydeligt, men har været aftagende i både USA og Tyskland de seneste måneder.



**FIGUR II.7 LØNSTIGNINGER**

Lønstigningerne er høje i flere lande, men er aftagende i specielt USA.



Anm.: Venstre figur viser antallet af ledige stillinger i forhold til antallet af ledige. For ledige stillinger anvendes OECD's opgørelse for alle lande, mens OECD's opgørelse af ledighed anvendes for Tyskland og Sverige. Ledigheden i USA stammer fra U.S Bureau of Labor Statistics. Ledige stillinger er korrigeret for den underliggende trend, som formentlig skal ses i lyset af øget digitalisering. Lønstigninger i højre figur viser væksten i fremstillingsvirksomheder i forhold til samme kvartal året inden. Seneste observation er august for Tyskland og Sverige og juli for USA i venstre figur. Seneste observation er andet kvartal 2023 for højre figur.

Kilde: Macrobond, DA og egne beregninger.

## RENTEFØLSOMHED MELLEMLANDE

### Usikkerhed om effekt af rentestigninger

De allerede gennemførte stramninger af pengepolitikken forventes at have betydelige kontraktive effekter på den økonomiske aktivitet i mange lande, eftersom høje renter reducerer den samlede efterspørgsel. Der er dog stor usikkerhed forbundet med både størrelsen på disse effekter og på transmissionshastigheden fra den strammere pengepolitik. Usikkerhederne vedrørende transmissionstiden blev diskuteret i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Overordnet kan den fulde transmissionstid variere fra kort tid – fuld transmission på et år – til lang tid på op til fire år, jf. *Dansk Økonomi, forår 2023*. I det følgende fokuseres på mulige forskelle i størrelsen af rentegennemslaget på tværs af lande.

**Rentestigninger kan reducere BNP i euroområdet med 3½ pct.**

ECB skønnede i februar 2023, at de gennemførte stramninger af pengepolitikken kunne føre til en reduktion af BNP-væksten i euroområdet på ca. 2 pct.point i 2023 og 1½ pct.point i 2024, jf. Lane 2023.<sup>5</sup> Dette estimat var baseret på beregninger fra en række forskellige økonomiske modeller, hvor resultaterne varierer betydeligt.<sup>6</sup> Aktuelt er både de korte og lange renter steget en anelse mere, end der var forventet i februar 2023, hvilket betyder, at effekten kan blive større. Størrelsen på disse effekter er dog usikre, idet renten sjældent er blevet strammet så markant og hurtigt som nu, jf. figur II.5 tidligere i afsnittet. Der er yderligere usikkerhed forbundet med rentestigninger fra et negativt niveau; og effekterne kan være større, end når renten stiger fra et allerede positivt niveau.<sup>7</sup>

**Rentefølsomheden afhænger af landespecifikke forhold**

Modelberegningerne beror på en række forudsætninger om rentefølsomheden i euroområdet og er i sagens natur forbundet med usikkerhed. Blandt de betydningsfulde forudsætninger er den gennemsnitlige låne- henholdsvis branchesammensætning i euroområdet. I praksis varierer disse faktorer på tværs af lande, og rentefølsomheden i de enkelte lande kan derfor variere fra den gennemsnitlige rentefølsomhed i euroområdet. Disse forskelle på tværs af lande diskuteres nedenfor.

**Større rentefølsomhed i lande med høj andel variabelt forrentede lån**

I forhold til lånesammensætningen er husholdningerne i lande med overvejende variabelt forrentede lån mere sårbare overfor rentestigninger. Når renten stiger, øges renteudgifterne for de husholdninger, der har variabelt forrentede lån, hvilket alt andet lige reducerer deres disponible indkomst og sænker forbrugsniveauet. Eksempelvis er størstedelen af husholdningernes boliglån variabelt forrentede i Sverige samt i flere østeuropæiske økonomier, jf. figur II.8. Det øger alt andet lige rentefølsomheden i disse lande.

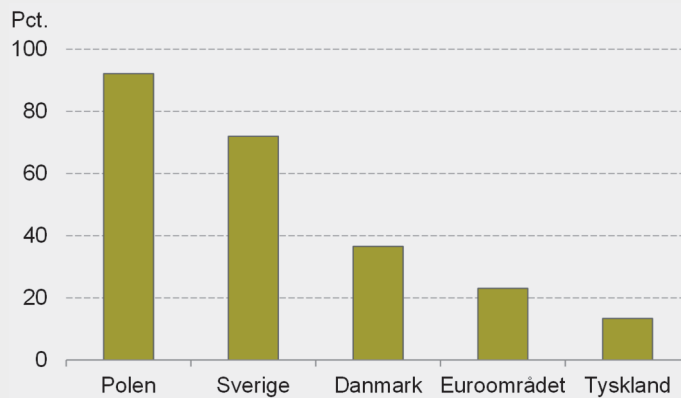
5) I beregningerne tager Lane (2023) højde for, at stramningerne af pengepolitikken har påvirket specielt de lange renter mere end blot rentestigningerne, da eksempelvis forward guidance og balancepolitik har haft mere betydning for de lange renter.

6) Modellerne varierer mellem ca. 1½ og ca. 8 pct. lavere BNP niveau i 2024 som effekt af rentestigningerne, jf. Lane (2023).

7) I Lane (2023) diskuteres det, at der kan forekomme en ikke-linearitet i effekten af rentestigningerne, hvor de første rentestigninger havde en større effekt end de senere på grund af det initialt negative niveau for renten.

**FIGUR II.8 VARIABELT FORRENTEDE BOLIGLÅN I EUROPA**

Sverige har en relativt stor andel af variabelt forrentede boliglån, mens Tyskland har en relativt lille andel.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige andel af variabelt forrentede boliglån blandt nye lån i perioden januar 2010 til juni 2023. Med variabelt forrentede lån menes lån, hvor rentefikseringsperioden er op til et år.

Kilde: ECB og egne beregninger.

**Bankernes rentefølsomhed afspejler landespecifikke strukturer**

Lånesammensætningen kan udover at påvirke den realøkonomiske aktivitet også påvirke den finansielle sektor og dermed landets rentefølsomhed. Banker i lande med overvejende fastforrentede udlån har alt andet lige en større risiko for, at værdien af deres udlån og kapitalbase falder ved stigende renter, jf. Hoffmann (2018). Dermed kan lande med fastforrentede lån alt andet lige have en højere renterisiko i bankesektoren, jf. Hoffmann (2018). Banker i lande med overvejende variabelt forrentede udlån har ikke denne type af risiko, men er i højere grad udsat for risiko for tab i deres udlånsportefølje. Dette skyldes, at husholdninger i lande med overvejende variabelt forrente lån er mere rentefølsomme, som beskrevet tidligere, hvormed bankernes risiko afspejler rentefølsomheden i landet uden at være den egentlige årsag til rentefølsomheden.

**Risikostyring og regulering reducerer rentefølsomhed**

Bankernes risikostyring reducerer en del af den landespecifikke rentefølsomhed i det finansielle system på tværs af Europa. Heterogeniteten i renterisikoen mellem banker reduceres af bankernes brug af finansielle instrumenter, mens den samlede rentefølsomhed bliver overvåget og kontrolleret af den samme EU-regulering, jf. Hoffmann (2018).

Reguleringen af bankerne er udvidet betragteligt siden finanskrisen og tager højde for risikoen for rentestigninger. Ved den europæiske banktilsynsmyndigheds, EBA, seneste stresstest af det europæiske banksystem var resultatet, at det europæiske banksystem på tværs af lande generelt kan modstå et risikoscenarie med en svær recession og stigende renter, jf. EBA (2023). Samlet medfører finansiel regulering og robuste banker derfor, at de landespecifikke finansielle systemer næppe er en medvirkende årsag til heterogenitet i rentefølsomheden i Europa.

**Servicesektoren er mindre rentefølsom**

Som tidligere nævnt er branchesammensætning en anden faktor, der kan forklare heterogenitet i rentefølsomheden på tværs af lande. Heterogenitet i rentefølsomheden på grund af branchesammensætningen skyldes først og fremmest, at servicesektoren overordnet er relativt mindre rentefølsom end andre sektorer. Dette skyldes for det første, at servicesektoren i mindre omfang end eksempelvis fremstillingssektoren udfører større investeringer og projekter, hvor omkostningerne afhænger af renteniveauet. For det andet er efterspørgslen af serviceydelser mindre rentefølsom, da forbruget af særligt varige forbrugsgoder oftest delvist finansieres gennem lån, jf. Chiodo og Owyang (2003). Samlet trækker dette i retning af en mindre rentefølsomhed i lande med en stor servicesektor.

**Produktion af varige goder er mere rentefølsomt, ...**

Fremstillingssektoren er generelt mere rentefølsom end servicesektoren. Indenfor fremstillingssektoren kan der dog være forskelle i rentefølsomheden mellem virksomheder. Nyere forskning peger på, at rentestigninger kan påvirke virksomheder, der fremstiller varige goder, mere end virksomheder, der fremstiller ikke-varige goder.<sup>8</sup> Et studie finder eksempelvis, at virksomheder, der producerer varige goder, sænker deres investeringer knap 50 pct. mere end virksomheder, der producerer ikke-varige goder, ved en uventet rentestigning, jf. Durante mfl. (2020).

**... fordi efterspørgslen er mere rentefølsom**

Årsagen til at virksomheder, der fremstiller varige goder, reagerer kraftigere på renteændringer end andre fremstillingsvirksomheder, er, at efterspørgslen af varige goder falder mere ved rentestigninger end efterspørgslen af andre goder. Efterspørgslen efter varige goder reduceres af to faktorer ved rentestigninger. For det første stiger omkostningerne ved køb af varige goder for både husholdninger og virksomheder, da købet ofte vil være delvist lånefinansieret. For det andet reagerer husholdninger på omkostningsstigninger, som øgede renteudgifter

8) Eksempler på varige goder er biler, møbler og hårde hvidevarer, men også maskininvesteringer for andre virksomheder.

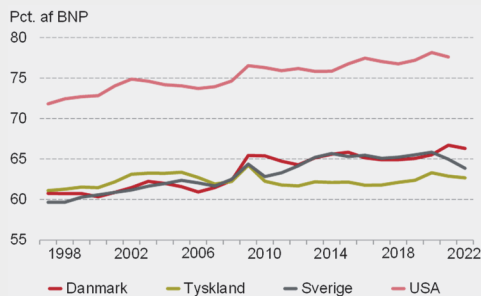
eller høj inflation, ved at reducere deres køb af varige goder, idet husholdninger har en præference for i højere grad at beholde deres niveau for forbrug af ikke-varige goder og serviceydelser, jf. Coibion mfl. (2022).

**USA har mindre rentefølsom branchesammensætning**

På baggrund af den samlede branchesammensætning kan det forventes, at amerikansk økonomi er mindre rentefølsom end eksempelvis Tyskland og Sverige, da den mindre rentefølsomme servicesektor udgør godt 75 pct. af den amerikanske økonomi, mens servicesektoren udgør godt 60 pct. af den tyske og svenske økonomi, jf. figur II.9. Branchesammensætningen trækker endvidere i retning af, at tysk økonomi er mere rentefølsom end eksempelvis svensk økonomi, idet ca. 19 pct. af økonomien består af den mere rentefølsomme fremstillingssektor, hvilket er ca. 6 henholdsvis ca. 8 pct.point mere, end sektoren udgør i Sverige og USA, jf. figur II.10. Hertil kommer, at over 40 pct.<sup>9</sup> af den tyske fremstillingssektor er fremstilling af transportudstyr og maskiner,<sup>10</sup> herunder bilindustrien, dvs. brancher der fremstiller varige goder.

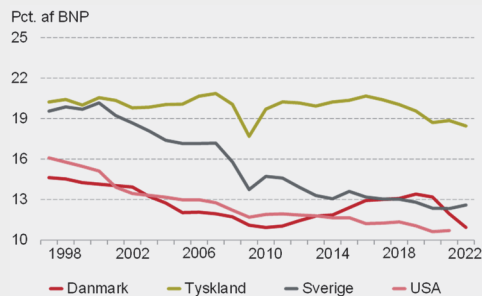
**FIGUR II.9 SERVICE**

USA's økonomi afhænger mere af service end den svenske og tyske økonomi.



**FIGUR II.10 FREMSTILLING**

Den tyske økonomi afhænger mere af fremstillingsvirksomheder end den amerikanske og svenske økonomi.



Anm.: Service dækker over ISIC-grupper 50-99 og dækker handel, hoteller, restauranter, transport, kommunikation, uddannelse, sundhed, ejendomsmæglere, finansiell service samt offentlig service. Fremstillingsvirksomheder dækker over ISIC-grupper 15-37. De resterende brancher er landbrug, fiskeri, skovbrug, naturressourcer, forsyningssektoren, byggeri og delvist offentlig produktion.

Kilde: Verdensbanken.

9) Sammenlignet med omtrent 33 og 25 pct. for Sverige henholdsvis USA.

10) Svarende til Verdensbankens ISIC branchekoder 29, 30, 32, 34 og 35.

**Rentefølsomheden  
varierer mellem  
lande**

Samlet kan både Tyskland og Sverige forventes at være relativt mere rentefølsomme end USA, men det kan tilskrives forskellige faktorer. For Tyskland er det specielt branchesammensætningen, som gør økonomien rentefølsom, mens det for Sverige i høj grad skyldes husholdningernes lånesammensætning, hvor en høj andel af boliglånene er variabelt forrentede. Dermed kan sammenlignelige rentestigninger få større realøkonomisk effekt for tysk og svensk økonomi end for amerikansk økonomi.

### **FORSKELLIG VÆKST PÅ DE DANSKE EKSPORTMARKEDER**

**Udlandsvæksten  
skønnes at blive  
knap 1 pct. i år, ...**

Flere lande oplevede en periode med høj vækst og tiltagende kapacitetspres efter coronapandemien, men i løbet af det seneste år har flere lande haft omtrent stilstand i økonomien. Samlet er der udsigt til lav vækst på de danske eksportmarkeder med en vækst på knap 1 og ca. 1½ pct. i 2023 henholdsvis 2024, jf. boks II.1. Vækstudsigterne for de sammenvejede danske eksportmarkeder er omtrent uændrede i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2023*.

**... men dækker over  
betydelig variation**

Den sammenvejede udlandsvækst dækker imidlertid over betydelige forskelle i konjunkturbilledet i de enkelte lande. I de fleste lande forventes stilstand og svag tilbagegang i aktivitetsniveauerne. For nogle lande indebærer dette en blød landing, mens andre lande aktuelt befinder sig under strukturelt BNP-niveau og kun gradvist forventes at nå op på et konjunktur neutralt niveau i løbet af de kommende år. Dermed kan danske eksportvirksomheders afsætningsvilkår variere betydeligt alt efter, hvilke lande de primært eksporterer til.

## BOKS II.1 PROGNOSE FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG RENTER

Prognosen for international økonomi i 2023-24 tager udgangspunkt i den seneste vurdering fra OECD i september 2023, jf. tabel A. Da der er tale om en såkaldt interim prognose, er der ikke skøn for alle Danmarks primære aftagerlande.<sup>a)</sup> For de lande, som ikke er medtaget i OECD's prognose, tages der udgangspunkt i den senest tilgængelige prognose. For Holland og Polen tages der udgangspunkt i EU-Kommissionens prognose fra september 2023. For Sverige og Norge tages der udgangspunkt i nationale prognoser fra Konjunktutinstitutet (august 2023) hhv. Statistisk Sentralbyrå (september 2023). Frem mod 2030 antages det beregningsteknisk, at BNP gradvist tilpasses det beregnede, strukturelle niveau, som stammer fra den seneste lange fremskrivning fra OECD fra 2021.

For Danmarks seks primære konkurrentlande<sup>b)</sup> skønnes den sammenvæjede lønvækst på baggrund af de seneste Consensus-skøn fra september 2023 at blive knap 5 pct. i 2023 og knap 4 pct. i 2024. I 2022 var lønvæksten 3,3 pct.

For olieprisen forudsættes et årsniveau på godt 80 dollars pr. tønde i både 2023 og 2024. Skønnene i 2023-24 er baseret på udviklingen i futures. Herefter tilpasses olieprisen frem mod det reale niveau i 2030 i Det Internationale Energiagenturs (IEA) *Stated Policies*-scenarie fra *World Energy Outlook 2022*.

ECB forudsættes at fastholde renten på det nuværende niveau på 4 pct. frem til efteråret 2024. Stats- og realkreditobligationerne forudsættes at falde i løbet af 2023 og 2024 i takt med, at markedet indpriser ECB's forventede sænkninger af renten. Niveauerne for renterne i 2030 er ændret i forhold til forårets prognose, så ECB's indlånsrente forventes at være 2 pct., og den danske tiårige statsobligation er 2,6 pct. Dette er et løft på 1,5 pct.point i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2023*. Renterne er justeret på baggrund af OECD nyeste mellemfristede prognose, jf. baggrundsnotatet.

- a) Danmarks ni primære aftagerlande er i prioriteret rækkefølge: Tyskland, USA, Sverige, Norge, Holland, Kina, Storbritannien, Frankrig og Polen.
- b) Danmarks seks primære konkurrentlande er: Tyskland, Frankrig, Storbritannien, Holland, Sverige og USA.



**BOKS II.1 PROGNOSE FOR INTERNATIONAL ØKONOMI OG RENTER, FORTSAT****TABEL A PROGNOSE FOR UDLANDSVÆKST OG RENTER**

	2022	2023	2024	2025	2030 <sup>a)</sup>
<b>Vækstskøn</b>	----- Pct.-----				
Realvækst i aftagerlande	3,0	0,9	1,5	2,3	1,7
	----- Dollar pr. tønde -----				
Oliepris	101	82	82	87	107
<b>Renteskøn</b>	----- Pct.-----				
ECB's udlånsrente	0,1	3,3	3,9	3,0	2,0
Tysk tiårig statsobligation	1,2	2,4	2,4	2,4	2,5
Dansk tiårig statsobligation	1,4	2,7	2,6	2,6	2,6
Dansk 30-årig realkreditrente	3,8	4,9	4,9	4,5	4,4

a) 2030-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækstrate fra 2025 til 2030 for BNP, mens de øvrige tal i søjlen angiver niveauet i 2030.

Anm.: Landefordelte skøn for BNP-væksten fremgår af baggrundsnotatet. Niveauet for renterne er opgjort som årgennemsnittet.

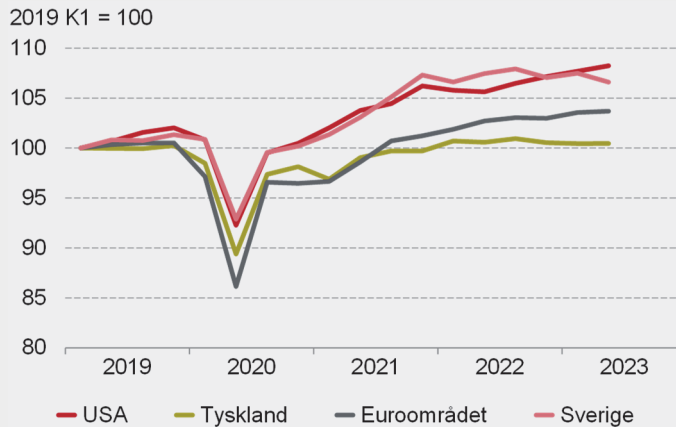
Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

**Fremgang i amerikansk økonomi, ...**

Et af de lande, hvor der er fortsat fremgang, er USA, hvor væksten i de seneste kvartaler har været betydeligt højere end i euroområdet, jf. figur II.11. Fremgangen sker på trods af de markante rentestigninger, som den amerikanske centralbank har gennemført, og der er endnu ikke tydelige tegn på, at rentestigningerne for alvor er slået igennem på den økonomiske aktivitet. Arbejdsmarkedet er eksempelvis fortsat stramt med lav ledighed og mange ledige stillinger. Den fortsatte fremgang har overrasket prognosemagere, og vækstforventningerne for 2023-24 er på den baggrund opjusteret med ca.  $\frac{3}{4}$  pct.point i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2023*. De fleste internationale prognosemagere forventer en blød landing for amerikansk økonomi med gradvist aftagende aktivitet i takt med, at rentestigningerne slår igennem på økonomien. Den forventede afmatning understøttes blandt andet af en række indikatorer, herunder faldende jobvækst samt fald i Purchasing Managers' Index (PMI) for både industrien og servicesektoren, jf. figur II.13 senere i afsnittet.

**FIGUR II.11 BNP**

Mens den tyske økonomi har haft stilstand de seneste kvartaler, er den amerikanske økonomi fortsat med at vokse.



Anm.: Figuren viser udviklingen i BNP for udvalgte økonomier relativt til økonomiens niveau i første kvartal 2022. Seneste observation er andet kvartal 2023.

Kilde: Macrobond.

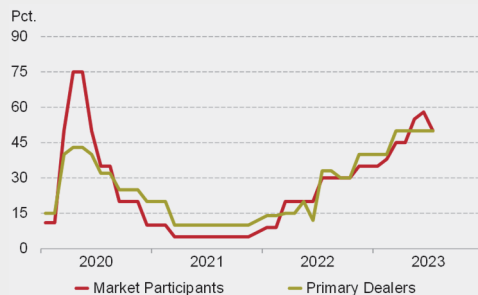
**... men risiko for en recession i USA**

Selvom den amerikanske økonomi i den nærværende prognose ikke skønnes at komme i egentlig recession, er risikoen ikke negligerbar. Mens den tyske og svenske økonomi allerede har gennemgået kvartaler med negativ vækst, er der endnu kun indikatorer, der peger på en tilsvarende svaghed i den amerikanske økonomi. Selvom BNP og arbejdsmarkedstal for amerikansk økonomi fortsat er stærke, vurderer både markedsdeltagere og prognosemagere dog, at sandsynligheden for recession om seks måneder er 50 pct., jf. figur II.12. Dette er også afspejlet i inverteringen af rentekurven, som historisk set har været et tegn på en forestående recession i USA, jf. figur II.13.<sup>11</sup>

11) Den inverterede rentekurve kan dog være et svagere recessionstegn end tidligere. Dette skyldes, at centralbankernes opkøbsprogrammer har reduceret rentespændet mellem korte og lange renter, hvormed kurven lettere inverterer, jf. eksempelvis *Dansk Økonomi, forår 2023*.

**FIGUR II.12 SANDSYNLIGHED FOR RECESSION I USA OM SEKS MÅNEDER**

Både markedsdeltagere og institutioner ser stigende sandsynlighed for en recession i USA.

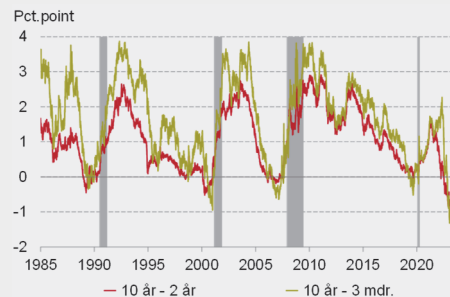


Anm.: *Primary dealers* er handelsmodparter til New York Fed i implementeringen af pengepolitikken. *Market Participants* er deltagere på markedet, oftest enten som investorer eller rådgivere. Den inverterede kurve viser forskellen mellem den 10-årige og 2-årige hhv. 3-måneders rente i USA. Perioder markeret med grå er en recession i USA efter NBER's definition. Seneste observation er juli 2023 i venstre figur og 25. september i højre figur.

Kilde: Macrobond og egne beregninger.

**FIGUR II.13 INVERTERET RENTE-KURVE I USA**

Rentekurven har været inverteret i mere end et år, hvilket historisk har været et tegn på en forestående recession.

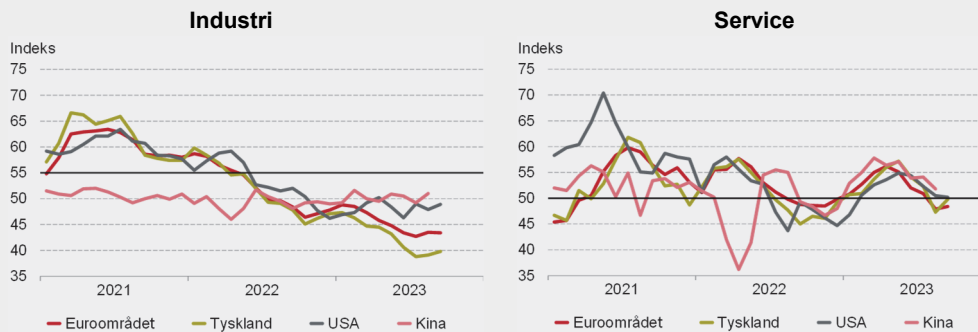


### Tysk og svensk økonomi i stilstand

Mens der er fortsat fremgang i amerikansk økonomi og nogle europæiske lande, oplever andre europæiske økonomier stilstand eller let tilbagegang. På de danske eksportmarkeder har især den tyske og svenske økonomi i de seneste kvartaler oplevet stilstand henholdsvis direkte tilbagegang, jf. figur II.11. Udviklingen i disse lande skal formentlig ses i sammenhæng med den forventede højere rentefølsomhed i disse lande, jf. diskussionen ovenfor. I Tyskland er produktionen i industrien bremsede op, og der udsigt til yderligere tilbagegang i industrien, hvilket medvirker til at dæmpe vækstudsigterne, jf. figur II.14. Tilbagegangen i industrien ses bredt på tværs af lande, men da den konjunkturfølsomme del af industrien fylder mere i tysk økonomi, kan dette være medvirkende til, at tysk økonomi er bremsede mere, og tidligere, op end andre økonomier.

**FIGUR II.14 PURCHASING MANAGERS' INDEX, PMI**

Industriens PMI tyder på tilbagegang i flere lande, og specielt tysk industri viser tegn på tilbagegang. PMI for servicesektoren indikerer begyndende tilbagegang i servicesektoren i flere lande.



Anm.: Figureerne viser PMI fra S&P Global. PMI er et mål for indkøbschefernes vurdering af den økonomiske situation. For industri er vist det samlede PMI. For service er vist PMI for aktivitet i sektoren. Et indeks over (under) 50 indikerer fremgang (tilbagegang). Seneste observation er september 2023, for andre lande end Kina. For Kina er seneste observation august 2023.

Kilde: Macrobond.

### Begrænset vækst i Kina

Kinesisk økonomi genåbnede i starten af 2023 efter igennem længere tid at have været lukket ned som følge af nultolerancepolitikken overfor covid-19. Internationale prognosemagere forventede, at højere kinesisk efterspørgsel ville virke stimulerende på resten af den globale økonomi i 2023. Væksten i Kina har dog vist sig svagere end ventet, hvilket dæmper væksten i særligt lande med betydelige handelsforbindelser til Kina såsom Tyskland. Udviklingen i kinesisk økonomi er forbundet med betydelig usikkerhed, og flere indikatorer peger i retning af svag vækst i den kommende tid. Eksempelvis er ungdomsarbejdsløsheden steget til over 20 pct. i juni 2023, og det kinesiske boligmarked er præget af betydelige udfordringer med et markant fald i byggeriet på over 25 pct. i de første måneder af 2023. Statsejede banker i Kina har reageret ved at sænke renterne og lempe betingelserne for boliglån for at stimulere aktiviteten på boligmarkedet. Tilbageslaget på boligmarkedet har stor betydning i Kina, da byggesektoren udgør mere end 20 pct. af kinesisk økonomi, jf. Rogoff og Yang (2022).<sup>12</sup> Et nyere studie finder, at et fald på 20 pct. i byggebranchens produktivitet vil kunne medføre et fald på 5 til 10 pct. i kinesisk BNP i løbet af nogle år, jf. Rogoff og

12) Her tages højde for både den direkte værdi skabt af byggebranchen samt den indirekte værdi skabt igennem andre brancher, der forsyner eller servicerer byggebranchen.

Yang (2020). Potentielle effekter af lavere vækst i Kina for dansk økonomi diskuteres sidst i afsnittet.

## RISIKOSCENARIER KAN STADIG MATERIALISERE SIG

### Stadig betydelige nedadrettede risici

Overordnet er der i mange lande udsigt til en periode med lavere vækst end normalt, dog uden udsigter til en dyb recession. Der er fortsat en række nedadrettede risikofaktorer knyttet til udviklingen i den internationale økonomi, og det kan ikke afvises, at udviklingen bliver mere negativ end lagt til grund i prognosen. Ligesom i *Dansk Økonomi, forår 2023* knytter en betydelig del af usikkerhederne sig til de realøkonomiske konsekvenser af rentestigningerne. Usikkerheden herom er dog mindsket, da en større del af rentestigningerne er blevet transmitteret til realøkonomien, og da det i høj grad ventes, at rentetoppen er nået. Ydermere er der fortsat usikkerhed om energiprisudviklingen samt risiko for lavere kinesisk vækst.

### Rentestigninger kan slå hårdere igennem

I forhold til konsekvenserne af rentestigningerne er der usikkerhed om, hvor hurtigt og kraftfuldt rentestigningerne slår igennem. Hvis rentegennemslaget sker langsommere, end centralbankerne lægger til grund, er der en risiko for, at centralbankerne vælger at stramme pengepolitikken yderligere for at dæmpe efterspørgslen og få inflationen under kontrol. Som nævnt i Lane (2023) kan stramningen af pengepolitikken medføre en reduktion i BNP på mere end 3 pct. Skønnet var dog baseret på et medianskøn af flere modeller og er derfor usikkert. Der er dermed risiko for, at renterne slår hårdere igennem på realøkonomien end ventet af centralbankerne.

### Pres på lande med høj gæld

Den offentlige gæld steg i de fleste lande under coronapandemien, hvilket skyldtes, at mange lande på forskellig vis valgte at understøtte økonomien og tilføre ressourcer til sundhedssystemet. Den højere gæld har i kombination med stigende renter bidraget til stigende renteudgifter. Det øger alt andet lige risikoen for en gældskrise, som man eksempelvis så i euroområdet i 2011, hvor der opstod tvivl om en række landes mulighed for at servicere gælden. Gældsstigningen har været særligt mærkbar i lande med en i forvejen høj gæld, såsom Grækenland og Italien. I USA er gældsniveauet også vokset markant, og også her har dette i kombination med de højere renter medført, at renteudgifterne er steget som andel af BNP. Dette har været en medvirkende årsag til, at USA's kreditvurdering blev sænket i 2023 af Fitch Ratings.

**Risiko for energimangel til vinter**

Energipriserne er faldet betydeligt siden slutningen af 2022. En af de medvirkende årsager til prisfaldet var den milde vinter i Europa, hvor efterspørgslen efter energi var lavere end normalt. På trods af de nuværende relativt lave energipriser er der stadig en risiko for stigende energipriser og energimangel til vinter. Før Ruslands invasion af Ukraine leverede Rusland størstedelen af det europæiske gasforbrug, hvorimod en betydelig del af gasforbruget nu sejles ind som flydende naturgas (LNG), hvilket øger omkostningerne og dermed prisen. Det er forbundet med usikkerhed, om forsyningen af LNG kan følge med stigende efterspørgsel, hvilket risikerer at føre til højere gaspriser – en tendens der vil blive forstærket, hvis vinteren bliver koldere end normalt. Risikoen for en kold vinter forstærkes af vejrfænomenet El Niño, som potentielt kan medføre en koldere vinter end normalt i Europa, hvormed energiefterspørgslen stiger, jf. Castro (2023). Risikoen for energimangel og energiprisstigninger er allerede til dels synlig i stigende priser på futures på energimarkedet, jf. tidligere viste figur II.3, men yderligere stigninger vil føre til et fald i realindkomsten og kan potentielt indebære forværrede udsigter for væksten.

**Risiko for vækstnedgang i Kina, ...**

Som tidligere nævnt står kinesisk økonomi i øjeblikket overfor en række udfordringer specielt på boligmarkedet. Hvis uroen materialiserer som en større vækstnedgang i Kina, kan det få betydelige konsekvenser for såvel den internationale som den danske økonomi. En vækstnedgang i Kina ville implicere en lavere efterspørgsel efter goder, som importeres fra blandt andet Danmark. I 2019 gik omkring 5 pct. af den danske eksport til Kina, og Kina aftog mere end 7 pct. af den tyske eksport; dette er over EU's gennemsnit på omtrent 2½ pct. Dermed er Danmark og Tyskland relativt mere sårbare overfor en vækstnedgang i kinesisk økonomi end andre europæiske lande. Kinas betydning er reelt endnu større, da en del af eksporten fra både Tyskland og Danmark består af input, som senere indgår i produkter, andre lande eksporterer til Kina. Hvis den kinesiske økonomi eksempelvis oplever en kortvarig vækstnedgang på 1 pct.point, kan det medføre en reduktion på omkring ¼ pct.point af den danske BNP-vækst, jf. Nationalbanken (2023a).

**... hvilket kan reducere dansk BNP ...**

**... og medføre øget global finansiel uro**

I takt med at den kinesiske økonomi er blevet en større del af den globale økonomi, betyder Kina også mere for det globale finansielle system. Udover de direkte realøkonomiske konsekvenser, vil en kinesisk afmatning derfor også indebære en risiko for øget uro i det globale finansielle system. Øget international finansiel uro kan indebære en periode med strammere finansielle vilkår – herunder stigende renter – men også usikre råvarepriser globalt, jf. eksempelvis Nationalbanken

(2023a) og Ahmed (2019).<sup>13</sup> Førnævnte analyse fra Nationalbanken finder, at hvis der tages højde for Kinas betydning for det finansielle system, kan en vækstnedgang i Kina have større negative konsekvenser for danske økonomi. I tilfælde af øget global finansiell uro, vil effekten af et fald på 1 pct. i Kina på dansk BNP fordobles, så dansk BNP reduceres med omtrent ½ pct.point.

## II.3

# AKTUELLE UDSIGTER FOR DANSK ØKONOMI

### Indhold i afsnittet

Dette afsnit beskriver konjunktursituationen i dansk økonomi og fremskrivningen frem mod 2030. Afsnittet indledes med en diskussion af medicinalindustriens betydning for udviklingen i dansk økonomi, hvorefter den realøkonomiske del af prognosen for de kommende år præsenteres. Herefter beskrives udsigterne for inflationen henholdsvis boligmarkedet. Sidst i afsnittet diskuteres, hvordan beskæftigelsen kan tænkes at udvikle sig de kommende år. Herudover beskrives de seneste års tilgang af arbejdskraft fra udlandet, herunder hvad dette betyder for vurderingen af kapacitetspresset i økonomien.

### DANSK ØKONOMI I TO TEMPI

#### I Danmark ses forventet afmatning ikke i samlet BNP

Forventningen blandt mange prognosemagere har i en rum tid været, at der var udsigt til en afdæmpning af den økonomiske aktivitet i såvel Danmark som udlandet som følge af stor usikkerhed, høj inflation og høje renter. I *Dansk Økonomi, efterår 2022* var forventningen eksempelvis, at der var udsigt til omtrent tre års vækstpause i Danmark. BNP er imidlertid fortsat med at vokse, og den ventede afdæmpning ses endnu ikke tydeligt i den samlede BNP-udvikling, jf. figur II.15.

#### Dansk BNP-fremgang er drevet af medicinalindustri

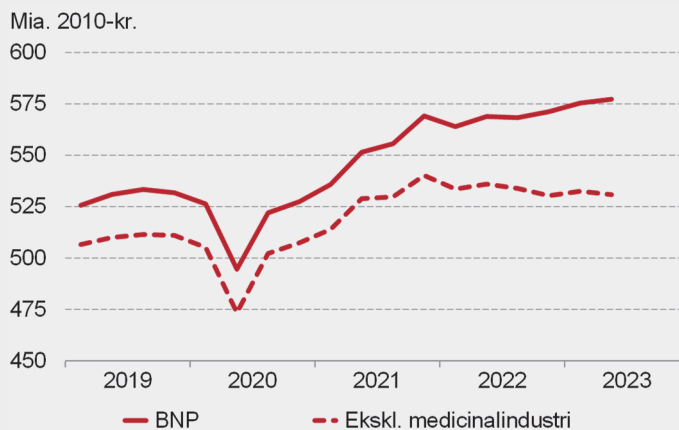
Medicinalindustrien har gennem et stykke tid udviklet sig mere positivt end den øvrige industri og har drevet en betydelig del af væksten, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2023*. Denne tendens er fortsat henover sommeren. Medicinalbranchen udgør med en andel i 2022 på ca. 7½ pct. af samlet BVT og knap 1 pct. af den samlede beskæftigelse en relativt begrænset andel af økonomien. Den markante produktionsfremgang i branchen igennem 2022 og første halvdel af 2023 betyder

13) Priserne for flere råvarer, herunder især olie og visse metaller, ville også kunne forventes at falde globalt, jf. Lodge mfl. (2023).

imidlertid, at branchen skønnes at drive BNP-væksten i perioden, jf. figur II.15. I den resterende del af økonomien skønnes der at have været omtrent stilstand i aktiviteten siden begyndelsen af 2022. På den vis udvikler dansk økonomi sig aktuelt i to forskellige tempi. Udviklingen ekskl. medicinalindustrien er mere på linje med udviklingen i andre europæiske lande og stemmer bedre overens med den konjunkturafmatning, man ville forvente i kølvandet på de energiprisstigninger og pengepolitiske stramninger, der er gennemført det seneste år.

**FIGUR II.15 BNP-UDVIKLING**

BNP er fortsat stigende, men fremgangen skønnes at kunne henføres til medicinalindustrien.



Anm.: Beregningen af BNP ekskl. medicinalindustrien beror på egne beregninger, jf. baggrundsnotatet. Beregningen korrigerer kun for det direkte BVT-bidrag fra medicinalindustrien. Det samlede bidrag til dansk økonomi er dog større, idet branchen køber varer og tjenesteydelser fra andre dele af økonomien. Seneste observation er andet kvartal 2023.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

**Medicinalindustrien adskiller sig fra andre dele af økonomien**

Medicinalindustrien skiller sig ud fra andre dele af dansk økonomi ved, at en stor del af produktionen foregår i udlandet med relativt få danske beskæftigede, hvorved den opgjorte timeproduktivitet er høj, jf. boks II.2.<sup>14</sup> Samtidig er salget af mange medicinalprodukter relativt uafhængig af konjunktursituationen. Det gælder også det seneste år, hvor

14) Timeproduktiviteten er ligeledes meget høj – og andelen af den samlede beskæftigelse meget lav – i for eksempelvis nordsøproduktion, energiforsyning og søfart.



den usædvanligt kraftige fremgang i medicinalindustriens produktion skal ses i sammenhæng med Novo Nordisks succes med diabetesmedicinen Ozempic og slankemidlet Wegovy.

## BOKS II.2 MEDICINALINDUSTRIEN, UDENLANDSK PRODUKTION OG M&P

Medicinalindustrien er blandt andet kendetegnet ved, at en betydelig del af produktionen foregår i udlandet, jf. Danmarks Statistik (2023). Værditilvæksten fra denne produktion indregnes i branchens samlede BVT og opgøres ikke separat i nationalregnskabet. I udenrigshandelsstatistikken er det muligt at opgøre den samlede værdi af danske virksomheders udenlandske aktiviteter (såkaldt M&P, jf. nedenfor). Omfanget af disse aktiviteter er også steget betydeligt de seneste år, jf. baggrundsnotatet, men det er på baggrund af de officielle statistikker ikke muligt at opgøre, hvor stor en andel der kan henføres til medicinalindustrien. Der formodes dog at være et betydeligt overlap. Kapitlets korrektioner for medicinalindustriens betydning for BNP henholdsvis M&P's betydning for eksport samt strukturel produktivitet skal derfor ses som to sider af samme sag.

Danske virksomheders udenlandske aktiviteter betegnes ofte merchanting og processing (M&P), jf. eksempelvis *Produktivitet, 2020*. Merchanting og processing forekommer, når en dansk virksomhed køber eller får fremstillet varer i udlandet og derefter sælger dem, uden at varerne krydser den danske grænse.

Tidligere har betegnelsen "BVT skabt i udlandet" været anvendt om danske virksomheders udenlandske aktiviteter. Det kan dog være et misvisende udtryk, da værdiskabelsen oftest kan knyttes til aktiviteter i Danmark, eksempelvis dansk forskning og udvikling. Værditilvæksten henføres derfor som udgangspunkt til Danmark (som det sker i nationalregnskabet), selvom en del af selve produktionen sker i udlandet. I nærværende rapport betegnes aktiviteterne derfor i stedet M&P.

Såfremt de seneste års usædvanlige produktionsfremgang i medicinalindustrien i et vist omfang skal ses som afkastet af forskning og udvikling, kan værditilvæksten være foregået over en længere periode, hvor det dog er indregnet i BVT til en lavere værdisætning (i form af omkostningerne), end det senere viser sig, at udviklingen er værd. Såfremt patentet i stedet var solgt efter endt udvikling, ville dansk BNP blive revideret op i den årrække, hvor udviklingsindsatsen var foregået; såfremt salgsværdien var højere end omkostningerne. Det opgjorte niveau for værditilvæksten i medicinalindustrien må på den baggrund formodes at være retvisende i 2022-23, mens væksten i særligt 2022 ikke nødvendigvis er det, da en del af værditilvæksten formentlig burde være tilskrevet den periode, hvor udviklingsindsatsen er foretaget.

**BNP ekskl. medicinalindustrien styrker forståelse af konjunktursituation**

Medicinalindustriens produktion er oplagt en del af samlet dansk produktion, og højere medicinalproduktion vil normalt medføre bedre brugsmuligheder og højere skatteindtægter i Danmark. Beregningen ekskl. medicinalindustrien er derfor ikke udtryk for, at det er mere retvisende at opgøre BNP på denne måde. Men opgørelsen bidrager til at styrke forståelsen af sammenhængene i økonomien, især når det gælder vurderingen af arbejdsmarkedet og kapacitetspresset. Hertil kommer, at opgørelsen af bidraget fra medicinalindustrien disse år er relevant i vurderingen af, hvor meget det underliggende produktionspotentiale og eksporten er øget, jf. baggrundsnotatet.

### REALØKONOMISK PROGNOSE FOR DE KOMMENDE ÅR

**Svag tilbagegang i økonomien ekskl. medicinalindustrien**

Det forventes, at afmatningen i økonomien ekskl. medicinalindustrien fortsætter med omtrent stilstand i produktionen i år og næste år, efterhånden som mange virksomheder mærker konsekvenserne af lavere vækst i udlandet samt højere finansierings- og medarbejderomkostninger. Det understøttes af indikatorer for virksomhedernes forventninger, hvor byggeriets forventninger ligger på et fortsat lavt niveau, og både industrien og servicesektoren melder om tiltagende mangel på efterspørgsel. Prognosen minder på den vis om den vækstpause, der var forventningen i *Dansk Økonomi, efterår 2022*, når udviklingen ekskl. medicinalindustrien betragtes.

**BNP ventes samlet at stige ca. 1¼ pct. i år og ca. 1¼ pct. i 2024**

Medicinalindustriens produktion er vokset betydeligt i første del af 2023, og det forudsættes, at denne fremgang fortsætter, omend i et mere afdæmpet tempo i resten af 2023 og i 2024. Medicinalindustriens produktion løfter derfor BNP-væksten i år til ca. 1¼ pct., jf. tabel II.2. Det er en højere vækst end ventet i *Dansk Økonomi, forår 2023*, da medicinalindustrien har trukket produktionen markant op. Næste år er der forudsat et mindre bidrag fra medicinalindustrien, men her bidrager genåbningen af Tyrafeltet i Nordsøen positivt til BNP-væksten, som ventes at blive ca. 1¼ pct.

**Svag udvikling i store dele af eksporten**

Store dele af dansk eksport har udviklet sig afdæmpet det seneste år i tråd med den udvikling, der har fundet sted på de danske eksportmarkeder. Denne udvikling ventes at fortsætte i den resterende del af 2023 og 2024, hvor der er udsigt til forringede afsætningsmuligheder på de danske eksportmarkeder, herunder særligt Sverige og Tyskland, jf. afsnit II.2 og boks II.3.

TABEL II.2 HOVEDTAL I FREMSKRIVNINGEN

	2022	2022	2023	2024	2025	2030 <sup>a)</sup>
	Mia. kr.	-----	Realvækst, pct.	-----		
Privat forbrug	1.225	-1,4	0,0	1,2	2,4	3,4
Offentligt forbrug	617	-2,8	2,0	2,2	1,5	1,2
Offentlige investeringer	89	0,3	3,7	0,9	2,6	1,4
Boliginvesteringer	148	-8,5	-13,0	-2,0	1,7	3,7
Erhvervsinvesteringer	379	9,4	-4,1	-2,4	-0,6	1,1
Lagerændringer	61	0,4	-1,6	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	2.517	-0,3	-2,6	0,7	1,7	2,4
Eksport	1.983	10,8	9,6	3,1	1,9	1,8
Import	1.668	6,5	4,6	2,6	3,9	4,0
Bruttonationalprodukt	2.832	2,7	1,7	1,3	0,6	1,1
BVT, private byerhverv	1.564	5,7	4,0	0,8	0,6	1,0
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 pers.	-----		
Strukturel arbejdsstyrke	3.071	30	32	4	0	4
Arbejdsstyrke	3.124	84	45	-13	-23	-2
Beskæftigelse	3.059	112	37	-20	-27	-4
		-----	1.000 pers.	-----		
Bruttoledighed		76	84	93	102	119
		-----	Pct.	-----		
Beskæftigelsesgap		2,9	3,0	2,2	1,3	0,0
Forbrugerpriser		7,5	3,8	2,6	1,7	1,4
Timelønsomkostninger		3,5	4,5	5,9	4,6	3,3
Kontantpris på enfamiliehuse		0,5	-2,5	1,0	3,8	4,7
Timeproduktivitet, private byerhverv		0,4	3,0	2,2	2,2	1,4
30-årig dansk realkreditrente		3,8	4,9	4,9	4,5	4,4
		-----	Pct. af BNP	-----		
Betalingsbalancen		13,5	12,3	13,4	12,6	7,4

a) Den sidste søjle viser niveauet i 2030 for ledighed, beskæftigelsesgap, rente og betalingsbalance. For de øvrige poster vises den gennemsnitlige årlige vækst fra 2025 til 2030.

Anm.: Beskæftigelsesgap angiver afvigelsen fra den strukturelle beskæftigelse i pct. Forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug. Lagerinvesteringer angiver vækstbidraget til BNP. Renten er angivet som årsgennemsnit.

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

## BOKS II.3 CENTRALE FORUDSÆTNINGER

Vurderingen af udviklingen i dansk økonomi er baseret på en række forudsætninger om udviklingen i udlandet, renterne og finanspolitikken. Prognosen bygger på første offentliggørelse af nationalregnskabet for andet kvartal 2023 fra d. 31. august 2023, samt diverse indikatorer, der rækker ind i tredje kvartal. Prognosen er udarbejdet ved brug af De Økonomiske Råds sekretariats model SMEC, jf. Grinderslev og Smidt (2023).

### *Udland og finansielle forhold*

Det lægges til grund for prognosen, at den sammenvejede BNP-vækst i de primære danske aftagerlande bliver knap 1 pct. i 2023 og ca. 1½ pct. i 2024. Desuden lægges det til grund, at den sammenvejede lønvækst blandt Danmarks konkurrentlande bliver ca. 5 pct. i 2023 og knap 4 pct. i 2024. Det forudsættes, at ECB ikke sætter renten yderligere op, så den ved udgangen af året fortsat er 4 pct. Det forudsættes yderligere, at ECB vil begynde at sænke renten i efteråret 2024. Den effektive 30-årige danske realkreditrente forudsættes at falde en smule, så den er omtrent 4¾ pct. ultimo 2023, hvorefter den antages at falde gradvist frem mod 2030 til godt 4¼ pct. Valutakurser forudsættes konstante fra niveauet i september 2023. Olieprisen forudsættes at have et årsniveau på godt 80 dollar i 2023 og 2024. Forudsætningerne om international økonomi er nærmere beskrevet i afsnit II.2.

### *Offentlige finanser*

Prognosen lægger den vedtagne politik til grund, og herudover indarbejdes den foreslåede finanspolitik, som den er præsenteret i forslag til finanslov for 2024 og udgiftslofter for 2024-27. For de offentlige finanser efter 2027 følges et beregningsteknisk forløb, hvor det offentlige forbrug følger et demografi- og velstandskorrigeret forløb. Forudsætningerne for fremskrivningen af de offentlige finanser er nærmere beskrevet i afsnit II.4.

### *Strukturelle niveauer*

Fremskrivningen frem mod 2030 bygger på en forudsætning om, at dansk økonomi gradvist tilpasser sig det strukturelle aktivitetsniveau, som hovedsageligt er bestemt af strukturel beskæftigelse og strukturel produktivitet. Strukturel beskæftigelse er baseret på en arbejdsstyrkefremskrivning fra DREAM's socioøkonomiske fremskrivning samt en antagelse om uændret strukturel ledighedsrate, mens strukturel produktivitet bygger på en videreførsel af de historiske tendenser i totalfaktorproduktivitet og KL-forhold. Den væsentligste ændring i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2023* er indarbejdelse af en fortsat stigning i 2022-23 i andelen af BVT skabt ved M&P, hvilket indebærer et strukturelt løft i BVT-niveauet i private byerhverv på ca. 3 pct. Beregningen af de strukturelle niveauer er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet.

**Høj  
medicinaleksport ...**

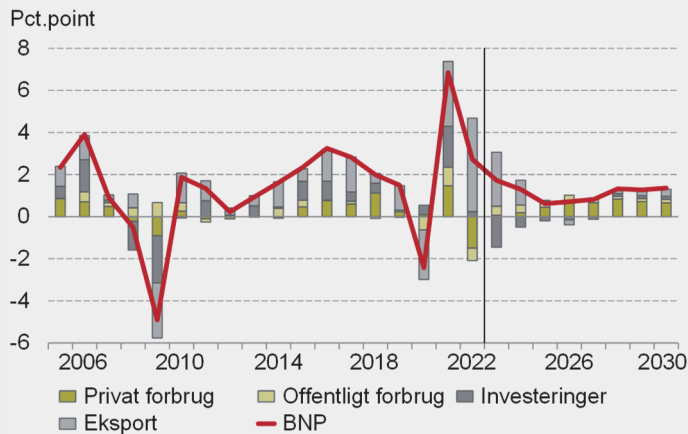
Udviklingen i den samlede eksport præges på samme måde som den samlede BNP-udvikling af en ekstraordinær udvikling i medicinalindustrien. Det skyldes, at en stor del af medicinalproduktionen eksporteres. Udviklingen i medicinalindustrien er som tidligere nævnt i vidt omfang uafhængig af konjunktursituationen, og den betydelige stigning i medicinaleksporten bidrager derfor til at løfte den samlede eksport markant. Det er medvirkende til, at dansk eksport det seneste år er steget betydeligt mere, end aktivitetsfremgangen i udlandet isoleret set ville tilsige, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2023*. En del af medicinaleksporten krydser aldrig den danske grænse – såkaldt merchanting og processing (M&P), jf. boks II.2.

**... løfter samlet  
eksport**

Det ekstraordinære vækstbidrag fra medicinalproduktion forudsættes at ophøre i 2024, hvor genåbningen af Tyrafeltet til gengæld øger nord-søproduktionen og dermed energiekporten. Samlet ventes eksporten at stige godt 9½ pct. i år og ca. 3 pct. i 2024. Dermed bidrager eksporten til at løfte BNP-væksten særligt i 2023, men også i 2024, jf. figur II.16. Frem mod 2030 ventes de ekstraordinære vækstbidrag fra eksporten at aftage, men eksportniveauet skønnes at være permanent højere som følge af et højere niveau for M&P.

**FIGUR II.16 IMPORTRENSEDE VÆKSTBIDRAG**

Eksporten trak BNP-væksten op i 2022 og forventes ligeledes at holde BNP-væksten oppe i 2023-24. Omvendt bidrager investeringerne negativt i 2023-24, hovedsageligt som følge af en forudsat normalisering af lagrene fra 2022 til 2023.



Anm.: Figuren viser vækstbidragene til BNP fra de importrensende efterspørgselskomponenter. Den lodrette streg markerer overgang til prognosen.

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

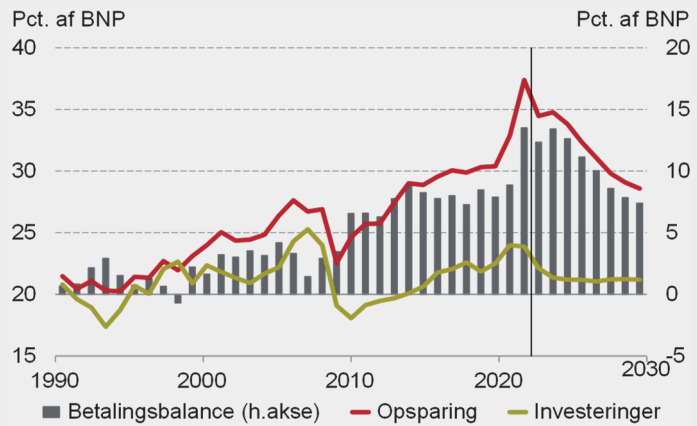
**Betydeligt  
overskud på  
betalingsbalancen ...**

Siden 1990, hvor årtiers betalingsbalanceunderskud blev vendt til et overskud, har der været tendens til stigende overskud. Sidste år var overskuddet rekordhøjt og udgjorde 13,5 pct. af BNP. Det overstiger dermed klart EU's vejledende grænseværdi på højst 6 pct. af BNP.<sup>15</sup> Der forventes også et højt overskud de førstkomende år, hvorefter overskuddet ventes at aftage til omkring 8 pct. af BNP, som har været niveauet i en periode inden de seneste års stigning, jf. figur II.17.

15) Betalingsbalancen er en blandt flere indikatorer i EU's Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard (MIP), som er en overvågningsprocedure for forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer blandt ØMU-landene. MIP er en del af det finanspolitiske rammeværk i finanspagten, som Danmark har valgt at tilslutte sig. MIP indeholder en resultattavle med indikatorer for de enkelte lande med tilhørende vejledende grænseværdier for de enkelte ubalancer. De vejledende grænseværdier for betalingsbalancen (regnet som et treårs gennemsnit) er mellem -4 og +6 pct. af BNP.

FIGUR II.17 BETALINGSBALANCE

Stort betalingsbalanceoverskud skyldes høj opsparing.



Anm.: Betalingsbalancen er definatorisk lig med opsparingen minus investeringerne i privat og offentlig sektor.

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

### ... skyldes blandt andet søfart og M&P

Søfart har gennem en længere årrække bidraget med ca. 3 pct. af BNP til betalingsbalancen, og i 2021-22 var en væsentlig del af overskuddet på betalingsbalancen drevet af søfart. Bidraget fra søfart var ca. 9½ pct. af BNP i 2022. I starten af 2023 er bidraget reduceret, og det forudsættes, at søfartsbidraget reduceres yderligere de kommende par år til et mere normalt niveau. Bidraget fra energi øges med knap 1 pct. af BNP, når Tyræfeltet forventeligt genoptager produktionen i 2024. En tredje særlig betydende faktor for overskuddet på betalingsbalancen er M&P, som har givet et tiltagende bidrag til betalingsbalancen; fra mindre end 1 pct. af BNP i 2005 til omkring 4 pct. af BNP i årene 2015-21, og nu øget til godt 6 pct. af BNP i første halvår af 2023, jf. baggrundsnotatet. Dette bidrag forudsættes opretholdt gennem fremskrivningsperioden. Den seneste stigning i M&P hænger som tidligere nævnt sammen med den kraftige stigning i medicinalindustriens produktion, hvoraf en betydelig del foregår i udlandet.

### Øget opsparing kan skyldes M&P

Betalingsbalancen kan også ses som et lands opsparing minus udgiften til reale investeringer. Investeringerne har svinget omkring 20 pct. af BNP gennem de seneste 30 år, mens opsparingen er øget markant de seneste 10-15 år i takt med det stigende betalingsbalanceoverskud, jf. figur II.17. At opsparingen er øget markant, mens investeringerne

ikke er øget, skal ses i lyset af, at M&P har udgjort en stigende andel af BNP. Der er tale om produktion (og indkomst), hvor der kun i begrænset omfang benyttes dansk arbejdskraft og kapital. På baggrund heraf er både lønkvote og kapitalkvote for de private byerhverv nedjusteret, jf. baggrundsnotat.

**Højere renter  
dæmper væksten i  
det private forbrug**  
...

Det private forbrug var ligesom økonomien ekskl. medicinalindustrien præget af høje renter og høj inflation, og forbruget var omtrent uændret i første halvår af 2023. I den resterende del af 2023 forventes fortsat stilstand i forbruget. Det hænger blandt andet sammen med det højere renteniveau, der gradvist slår igennem på husholdningernes disponible indkomst. Det sker dels gennem højere renteudgifter på variabelt forrentede lån, dels gennem dyrere lånefinansieret forbrug. Effekten af det direkte rentegennemslag på husholdningernes disponible indkomst forventes at være tiltagende i resten af 2023 for derefter at flade ud i 2024, jf. Nationalbanken (2023b). Det højere renteniveau forventes dermed fortsat at dæmpe forbruget i 2024, men den afdæmpende effekt modvirkes i stigende grad af forventede højere lønstigninger i den resterende del af 2023 og i 2024. Samlet skønnes derfor nulvækst i det private forbrug i 2023 efterfulgt af en moderat stigning på ca. 1¼ pct. i 2024. Forbrugskvoten ligger aktuelt på et meget lavt niveau, jf. baggrundsnotatet. Frem mod 2030 forudsættes den gradvist normaliseret, hvilket indebærer højere forbrugsvækst i 2025-30, og dermed er vækstbidraget fra det private forbrug omtrent på samme niveau som i den historiske periode, jf. figur II.16.

**... og reducerer  
investeringerne**

Det højere renteniveau har også sat sig i boliginvesteringerne, der faldt betydeligt i første halvår af 2023. Bunden ventes omtrent nået, men som følge af det allerede indtrufne fald, ventes boliginvesteringerne at falde med ca. 13 pct. i år. Det er et større fald end i forårets prognose, hvilket primært skyldes et større end forudsat fald igennem 2022, jf. senere i afsnittet. Der er ligeledes tegn på afmatning i erhvervslivets bygningsinvesteringer, som dog synes at reagere langsommere på rentestigningerne end boliginvesteringerne. Denne udvikling bidrager samlet set til at trække erhvervsinvesteringerne ned i 2023 og forventes endvidere at dæmpe væksten i investeringerne i 2024 og 2025.<sup>16</sup> Samlet skønnes erhvervsinvesteringerne at falde med godt 4 pct. i 2023 og ca. 2½ pct. i 2024. Den svage investeringsudvikling ventes at bidrage til et fald i investeringskvoten, ligesom det normalt ses i et konjunkturtilbageslag, jf. baggrundsnotatet.

---

16) Et patentkøb i 2022 medførte en ekstraordinær høj vækst i erhvervsinvesteringerne sidste år. En tilbagevenden til et mere normalt investeringsniveau trækker ned i erhvervsinvesteringerne i begyndelsen af 2023 og bidrager til faldet i år.



**Normalisering af lagerændringer bidrager negativt til BNP i 2023**

Virksomhedernes lagerinvesteringer var ifølge Danmarks Statistiks nationalregnskab (efter revisionen 30. juni 2023) ekstraordinært store i 2021 og 2022. Det kan i et vist omfang formentlig tilskrives udfordrede forsyningskæder i kølvandet på coronapandemien, men lageropbygningen er højst udsædvanlig og markant større end set tidligere. Udviklingen bør derfor tolkes med forsigtighed. Lagerudvidelsen bidrog positivt til BNP-væksten i 2021, og var omtrent neutral for væksten i 2022, hvor niveauet fortsat var højt. Nationalregnskabets opgørelser af lagrene i begyndelsen af 2023 tyder på en normalisering og dermed et markant fald i forhold til 2022. Det indebærer et betydeligt negativt bidrag til BNP-væksten i 2023, jf. tabel II.2.

### **INFLATIONSUDSIGTERNE**

**Eksternt prispres aftaget siden efteråret 2022**

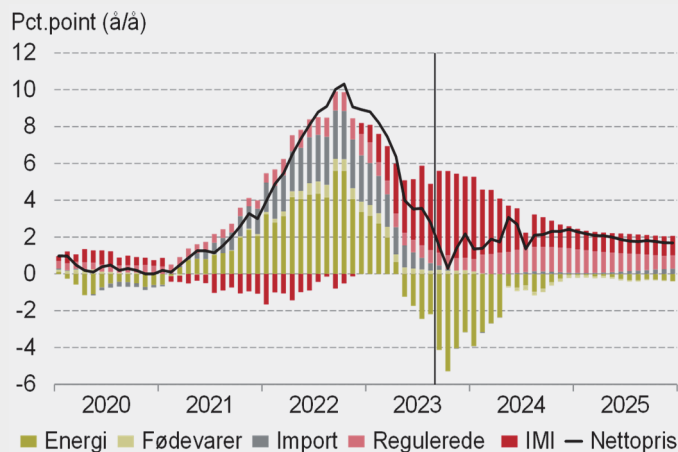
Den høje inflation i 2021 og 2022 var i høj grad forårsaget af eksterne faktorer, herunder særligt stigende priser på energi, import og uforarbejdede fødevarer. Den ekstraordinært høje inflation toppede i oktober 2022 med en stigning på 10,3 pct. i nettoprisindekset. Siden har priserne på import og fødevarer stabiliseret sig, mens energipriserne er faldet betydeligt. I de seneste måneder har primært energiprisudviklingen bidraget negativt til inflationsudviklingen i Danmark, hvilket dog udlignes af et begyndende indenlandsk prispres. Det medførte samlet set, at nettoprisinflationen aftog til 2,8 pct. i august 2023, jf. figur II.18.

**Energipriser trækker inflationen ned**

Figur II.18 viser en dekomponering af den historiske og forventede udvikling i nettoprisindekset. I de kommende måneder ventes nettoprisinflationen at falde yderligere, og på årsniveau ventes en inflation på godt 4 pct. i 2023. Den lavere inflation i andet halvår 2023 kan især tilskrives et negativt bidrag fra energipriserne, der for et år siden lå på et højere niveau. En betydelig del af det negative bidrag fra energipriserne skyldes således en prisudvikling, der allerede er sket, dvs. såkaldte basiseffekter.

**FIGUR II.18 SKØNNET INFLATIONSUDVIKLING**

Nettoprisinflationen er aftaget siden toppunktet i efteråret 2022 og forventes at aftage yderligere til et gennemsnitligt årsniveau på godt 4 pct. i 2023 og ca. 2 pct. i 2024 og 2025.



Anm.: Figuren viser vækstbidrag til nettoprisinflationen. IMI er en forkortelse for indenlandsk markedsbestemt inflation. Dekomponeringen er beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Seneste observation er august 2023.

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

**Forholdsvis stabil udvikling i import- og fødevarerpriser**

Energipriserne forventes med udgangspunkt i prisudviklingen for futures at ramme et forholdsvis stabilt niveau i andet halvår af 2023 og 2024. Det medfører et gradvist bortfald af negative basiseffekter fra energipriserne i løbet af 2024. De lavere energipriser forventes samtidigt at reducere europæiske producentpriser og globale fødevarerpriser. Det har en afsmittende effekt på prisudviklingen for henholdsvis importvarer og uforarbejdede fødevarer i Danmark, hvilket samlet set skønnes at resultere i et lavt inflationsbidrag fra import- og fødevarerpriser frem til slutningen af 2025.

**Indenlandsk prispres holder inflationen oppe**

Mens lavere energipriser siden maj har trukket inflationen ned, er det indenlandske prispres taget til i styrke. Det ses af stigningen i indenlandsk markedsbestemt inflation (IMI)<sup>17</sup> og regulerede priser fra maj til

17) Indenlandsk markedsbestemt inflation refererer til udviklingen i markedsbestemte danske priser på varer og tjenester, og er udtryk for det underliggende prispres i Danmark.

august i år. Det indenlandske prispres var i de første kvartaler af 2023 båret af højere enhedsprofitter blandt virksomheder i private byerhverv, som dog forventes normaliseret mod slutningen af 2023. Udviklingen i resten af prognoseperioden afspejler dels, at de indenlandske priser reagerer med en vis forsinkelse på højere inputomkostninger, dels at der er indregnet et prispres fra udsigten til stigende lønomkostninger. Der er fortsat et betydeligt pres på arbejdsmarkedet, og de faktiske lønstigninger forventes at overstige de aftalte stigninger i overenskomsterne. Det høje indenlandske prispres forventes dog at aftage i de kommende år i takt med, at der sker en gradvis genopretning af reallønnen.

**Inflationen forventes at aftage, men forblive høj i 2023-24**

Samlet set forventes nettoprisinflationen at aftage gennem resten af 2023 for derefter at stabilisere sig omkring 2¼ pct. i 2024 og ca. 2 pct. i 2025. Aftalen om midlertidig suspendering af elafgiften betyder imidlertid, at inflationen målt som stigningen i forbrugerpriserne er lavere i første halvår af 2023 end stigningen i nettopriserne, og omvendt i 2024. Det indebærer, at forbrugerprisinflationen som årgennemsnit forventes at blive ca. 3¼ pct. i 2023, ca. 2½ pct. i 2024 og knap 2 pct. i 2025. Til sammenligning forventer ECB en inflation i euroområdet på 5,6 pct. i 2023, 3,2 pct. i 2024 og 2,1 pct. i 2025.<sup>18</sup> Det tyder på, at inflationspresset i Danmark aftager hurtigere end i euroområdet i 2023 og fortsat vil være lavere frem mod 2025. Det skal dog understreges, at inflations-skønnet er præget af betydelig usikkerhed, herunder særligt relateret til energiprisudviklingen i det kommende halvår, jf. risikoscenarier beskrevet i afsnit II.2.

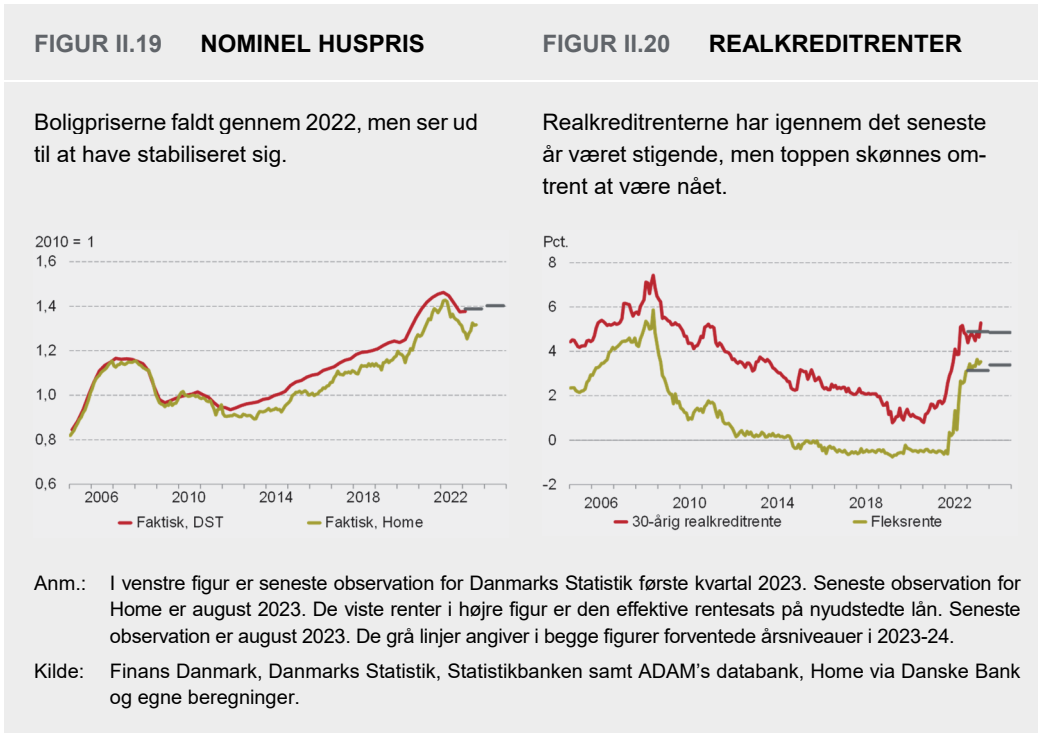
## BOLIGMARKEDSUDVIKLINGEN

**Boligprisfald er vendt til fremgang**

Boligmarkedet har været i modvind det seneste år med stigende renter samt høje el- og varmeudgifter. Det har vist sig i kraftigt faldende boligpriser gennem 2022 og de første måneder af 2023, jf. figur II.19. Boligmarkedet ser dog ud til at have stabiliseret sig med tendens til fremgang henover sommeren 2023. Indikatorer tyder således på stigende priser henover sommeren, og antallet af handler og fremvisninger er steget. De stigende priser kan delvist afspejle fremrykningseffekter af boligskattereformen, hvor der for visse boliger kan være en gevinst ved at overtage boligen før 1. januar 2024, jf. boks II.4. Samtidig er usikkerheden om den økonomiske situation reduceret, hvilket blandt andet er afspejlet i en forbedret forbrugertillid. Energipriserne er

<sup>18</sup> ECB's inflationstal er opgjort som HICP (Harmonised Index of Consumer Prices), hvilket beregningsteknisk afviger fra inflationen målt ved ændringer i det danske forbrugerprisindeks. De to inflationsmål er dog generelt tæt forbundet.

faldet, og det samme gælder den samlede inflation, lønstigningerne er begyndt at tiltage, og beskæftigelsen er fortsat høj.



**Boligpriserne ventes at stabilisere sig i 2023-24**

Udsigten til en fortsat høj beskæftigelse og aftagende inflation kombineret med fremrykningseffekten fra boligskattereformen betyder, at der er basis for fortsat afdæmpet fremgang i boligpriserne de kommende måneder. Trods svagt stigende priser resten af året, skønnes boligpriserne som følge af faldet gennem 2022 at blive ca. 2½ pct. lavere i gennemsnit i 2023 end sidste år. I 2024 forventes kun svag vækst i boligpriserne på ca. 1 pct., jf. diskussionen nedenfor. Samlet set har den indeværende prognose et mindre boligprisfald i 2023-24 end forventet i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Det skal ses i lyset af dels en bedre end ventet udvikling henover sommeren, dels en lidt mere gunstig udvikling i beskæftigelsen end ventet.

**BOKS II.4 BOLIGSKATTEREFORM**

Den 1. januar 2024 træder de nye regler for boligbeskatning i kraft, og der er i september 2023 offentliggjort foreløbige vurderinger for grund- og ejendomsværdien af alle ejerboliger. Reformen indebærer overordnet set, at boligskatterne fremover vil udvikle sig i takt med boligpriserne. Skatteministeriet har vurderet, at reformen reducerer boligskatten for ca. 80 pct. af boligmassen i 2024, jf. Vurderingsstyrelsen (2023). Den resterende boligmasse står til en skattestigning. Denne skattestigning udlignes i første omgang af en skatterabat, så eksisterende boligejere ikke betaler mere i samlet boligskat i 2024 end i 2023. Rabatten bortfalder, når boligen sælges, og de nye ejere vil derfor skulle betale mere i skat. For disse boliger kan der derfor være en fordel forbundet med at overtage boligen før 1. januar 2024.

Nationalbanken har tidligere vurderet, at de nye boligskatter samlet kan ventes at medføre en mindre prisstigning for huse og et mindre prisfald for ejerlejligheder; og Skatteministeriet har anslået, at ejerlejlighedspriserne kan påvirkes negativt med godt 5 pct. som følge af reformen, jf. Nationalbanken (2017) og Skatteministeriet (2018). Effekten på boligpriserne forventes dog at variere på tværs af boligtyper og geografiske områder, idet der i det hidtidige system var skævheder i vurderingerne, jf. Skatteministeriet (2021). I områder med skattelettelse kan boligpriserne stige, når reformen implementeres, mens det modsatte må forventes i områder med en skattestigning.

Skattereformen og implementeringen heraf har været forbundet med betydelig usikkerhed, og det er derfor uvist, hvor stor en del af effekterne, der allerede er priset ind i boligpriserne. Den kortsigtede effekt af reformen af boligbeskatningen er dermed usikker, men på længere sigt forventes reformen at have en stabiliserende effekt på boligprisudviklingen, da boligskatterne fremover vil stige og falde med boligpriserne.

**Boligprisfald i dele af 2024 kan ikke udelukkes**

I 2024 er der både forhold, der trækker op og ned i boligpriserne. I positiv retning trækker det, at overenskomstforhandlingerne i foråret sikrede relativt høje lønstigninger, og der ventes reallønsfremgang på ca. 3¼ pct. i 2024. Det medfører en forventet realindkomstfremgang trods et fald i beskæftigelsen gennem året. I nedadgående retning trækker, at realkreditrenterne ventes at forblive på et højt niveau igennem 2024, jf. figur II.20. I kombination med et forventet fald i beskæftigelsen i løbet af året dæmper det efterspørgslen. Herudover bortfalder eventuelle fremrykningseffekter af boligskattereformen, når den træder i kraft 1. januar 2024, hvilket yderligere kan trække boligpriserne i nedadgående retning næste år. Derfor kan det heller ikke udelukkes, at boligpriserne vil falde i 2024. Samlet ventes dog en svag fremgang i boligpriserne på ca. 1 pct. i 2024.

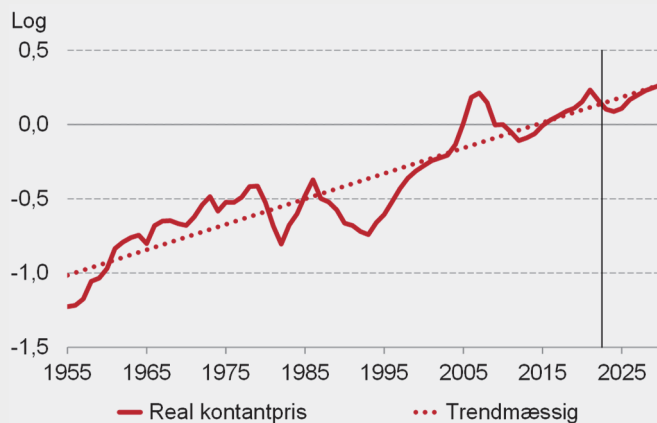
**Den reale boligpris er faldet under den historiske trend**

Det realiserede fald i de nominelle boligpriser i 2022 og den svage udvikling i første del af 2023 har i kombination med den høje inflation fået den reale boligpris til at falde ca. 12 pct. fra 2021 til 2023, og den reale

boligpris er i 2023 lidt under den historiske trend i 2023, jf. figur II.21. Den forventede boligprisudvikling i 2024 indebærer et yderligere fald i den reale kontantpris for boliger, eftersom den samlede inflation ventes at overstige boligprisstigningen. Fra 2025 ventes den reale boligpris gradvist at vende tilbage til den historiske trend i takt med, at renterne falder svagt. Samlet indebærer dette en gennemsnitlig årlig vækst i de nominelle priser på ca. 4½ pct. fra 2025 til 2030, hvilket er af omtrent samme størrelsesorden, som i 2012-15.

**FIGUR II.21 REAL BOLIGPRIS**

Den reale kontantpris er aktuelt under den langsigtede trend, men forudsættes gradvist at vende tilbage hertil frem mod 2030.



Anm.: Den reale kontantpris er defineret som kontantprisen på enfamiliehuse deflateret med deflatoren for det private forbrug. Den trendmæssige udvikling er estimeret som en loglineær trend over perioden 1955-2022.

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

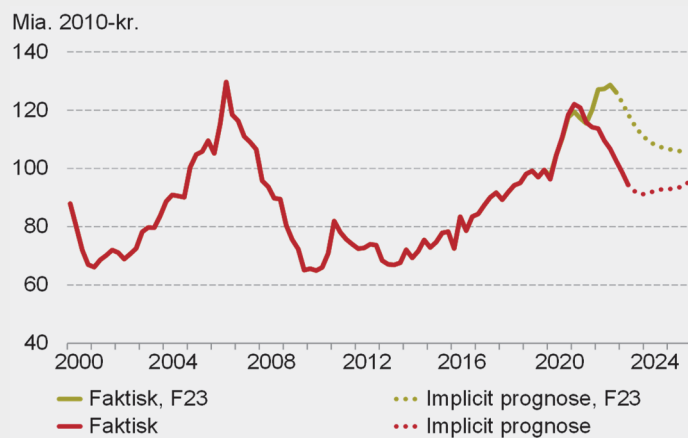
**Bunden af boliginvesteringerne skønnes omtrent nået**

Danmarks Statistik har siden *Dansk Økonomi, forår 2023* revideret udviklingen i boliginvesteringerne, så de nu udviser et markant fald gennem 2022 og 2023, jf. figur II.22. Udviklingen i boliginvesteringerne er nu bedre i overensstemmelse med det fald, der har været på boligmarkedet gennem 2022, og derfor også i bedre tråd med forventningerne fra *Dansk Økonomi, forår 2023*. Bunden af boliginvesteringerne skønnes omtrent nået, da materialeomkostninger, renter og boligpriser har stabiliseret sig. Der forventes omvendt ikke betydelige stigninger i bo-

liginvesteringerne, hvilket skal ses i sammenhæng med, at boligefterspørgslen i lyset af høje renter og svag beskæftigelsesudvikling vurderes at være afdæmpet.

**FIGUR II.22 BOLIGINVESTERINGER**

Boliginvesteringer er faldet markant gennem 2022 og 2023, men bunden skønnes omtrent at være nået.



Anm.: Seneste observation i "Faktisk, F23" er fjerde kvartal 2022. "Implicit prognose, F23" viser en implicit prognose, som er i overensstemmelse med de forventede årsvækstrater i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Seneste observation for "Faktisk" er andet kvartal 2023. "Implicit prognose" viser en implicit prognose, som er i overensstemmelse med de forventede årsvækstrater fra tabel II.2.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

## BESKÆFTIGELSESUDVIKLINGEN

**Markant  
beskæftigelses-  
fremgang de  
seneste år ...**

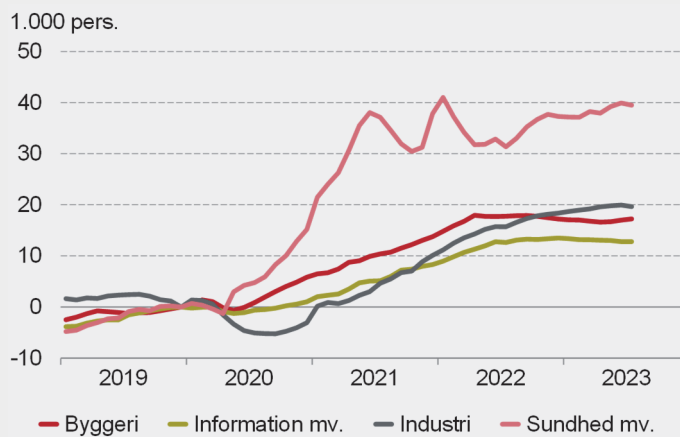
Beskæftigelsen er steget markant de seneste år, og siden slutningen af 2019 er ca. 200.000 flere lønmodtagere kommet i beskæftigelse. Fremgangen har de seneste måneder været lidt større end forudsagt i *Dansk Økonomi, forår 2023*, og udviklingen indebærer, at beskæftigelsen aktuelt skønnes at ligge ca. 3 pct., svarende til ca. 90.000 personer, over det strukturelle niveau. Sidst i afsnittet diskuteres vurderingen af dette kapacitetspres.

... er bredt funderet

Hovedparten af beskæftigelsesfremgangen siden udgangen af 2019 kan tilskrives højere privat beskæftigelse, men beskæftigelsen er også steget i den offentlige sektor. Beskæftigelsen i den offentlige sektor er siden 2019 steget i omtrent samme tempo som den strukturelle beskæftigelse, og andelen er relativt lav i en historisk kontekst, jf. afsnit II.4. Den største beskæftigelsesfremgang i perioden findes i branchen sundhed og socialvæsen, jf. figur II.23, men generelt er beskæftigelsesfremgangen bredt funderet på tværs af økonomiens brancher. Udviklingen på arbejdsmarkedet kan ikke på samme måde som produktionsfremgangen forklares ved fremgang i medicinalindustrien, og produktionsafmatningen i store dele af den private sektor er endnu ikke slået tydeligt igennem på arbejdsmarkedet.

**FIGUR II.23 BESKÆFTIGELSESFREM GANG, BRANCHER**

Beskæftigelsen er steget ca. 200.000 personer siden slutningen af 2019. Fremgangen er bredt funderet på tværs af brancher, men i 2023 er der tegn på afmatning i visse brancher, herunder byggeriet.



Anm.: Figuren viser lønmodtagerbeskæftigelsesændringen i forhold til december 2019 for udvalgte brancher. Seneste observation er juli 2023.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.



**Markant udvidelse af arbejdsstyrken**

Beskæftigelsesfremgangen er de seneste år tilvejebragt gennem en betydelig udvidelse af arbejdsstyrken. Det gælder i særlig grad i første del af 2023, hvor ledigheden trods stigende beskæftigelse er steget svagt. En betydelig del af beskæftigelses- og arbejdsstyrkefremgangen de seneste år kan tilskrives højere beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere. En analyse viser, at i løbet af det seneste opsving er en stigende andel af denne beskæftigelsesfremgang tilvejebragt gennem nyindvandring snarere end gennem højere beskæftigelse blandt allerede herboende udlændinge. I december 2022 var der godt 75.000 beskæftigede udenlandske statsborgere, som havde opholdt sig mindre end tre år i Danmark, jf. figur II.27 senere i afsnittet.

**Arbejdstid ifølge ATR på omtrent normalt niveau**

Der er ikke umiddelbart tegn på, at den markante beskæftigelsesfremgang de seneste år i stort omfang kan tilskrives større grad af deltidsbeskæftigelse. Arbejdstidsregnskabet opgørelse af den (betalte) gennemsnitlige arbejdstid for lønmodtagere viser således, at arbejdstiden er på omtrent samme niveau som i perioden 2008-18, jf. boks II.5. Opgørelsen af arbejdstid varierer imidlertid på tværs af kilder, og nationalregnskabet opgørelse tyder på et svagt fald i den gennemsnitlige arbejdstid (inkl. ubetalt overarbejde) siden begyndelsen af 2022.

**Produktivitetsfald i private byerhverv ekskl. medicinal**

Det seneste års beskæftigelsesfremgang er bemærkelsesværdig, når den ses i lyset af den svage udvikling i produktionen ekskl. medicinalindustrien. Beregninger viser således, at produktiviteten i de private byerhverv ekskl. medicinalindustrien er faldet betragteligt siden slutningen af 2021, jf. figur II.24. Det er umiddelbart overraskende, at virksomhederne fortsat fastholder medarbejdere i meget stort omfang på trods af, at produktionen er stagneret.

**Vendingen på arbejdsmarkedet sker ofte sent i konjunkturforløb ...**

Det er ikke usædvanligt, at vendingen på arbejdsmarkedet indtræffer senere end vendingen i produktionen. Det indebærer, at der er en tendens til, at produktivitetsvæksten er svag på toppen af en højkonjunktur og i begyndelsen af et tilbageslag. Det sås både i Danmark, euroområdet og USA i årene frem mod finanskrisen, jf. Dette mfl. (2016). Det er dermed konsistent med den aktuelle situation, hvor der skønnes at være et betydeligt kapacitetspres, men faldende produktivitet, når der ses bort fra medicinalindustrien.

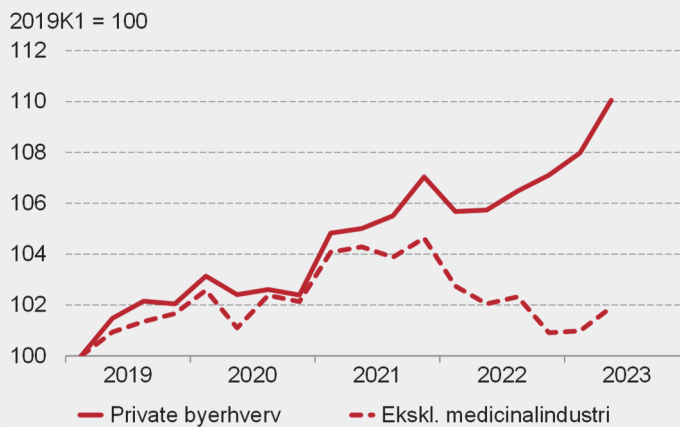
**... som følge af labour hoarding**

En af årsagerne til denne tendens er såkaldt *labour hoarding*, hvor virksomhederne i begyndelsen af et tilbageslag fastholder flere medarbejdere end nødvendigt, fordi det er forbundet med omkostninger at ansætte og afskedige, og fordi virksomhederne kan være usikre på, varigheden af tilbageslaget. Det er muligt, at der i disse år er en endnu mere udpræget tendens til at holde på arbejdskraften, da der de seneste år har været meldt om udprægede rekrutteringsudfordringer i

mange brancher. Hvis virksomhederne frygter ikke at kunne ansætte medarbejdere med de rette kompetencer, hvis tilbageslaget viser sig at være kortvarigt, kan det begrunde, at de i højere grad vælger at fastholde eksisterende medarbejdere. En anden faktor, der kan bidrage til en svag produktivitetsudvikling, er, at der er en tendens til, at mindre produktive medarbejdere ansættes på toppen af en højkonjunktur, da virksomhederne ansætter de mest produktive medarbejdere først, jf. Fernald og Wang (2016). Modstykket vil være, at når beskæftigelsen begynder at falde, vil der ses en stigende produktivitet.

**FIGUR II.24 PRODUKTIVITET I PRIVATE BYERHVERV**

Produktiviteten i de private byerhverv skønnes at være faldet siden slutningen af 2021, når medicinalindustrien fraregnes.



Anm.: Beregningen ekskl. medicinalindustrien beror på egne beregninger, jf. baggrundsnotatet. Seneste observation er andet kvartal 2023.

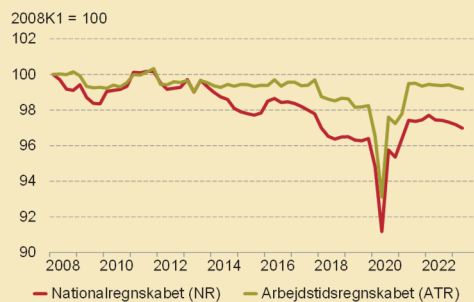
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

## BOKS II.5 GENNEMSNITLIG ARBEJDS-TID FOR LØNMODTAGERE

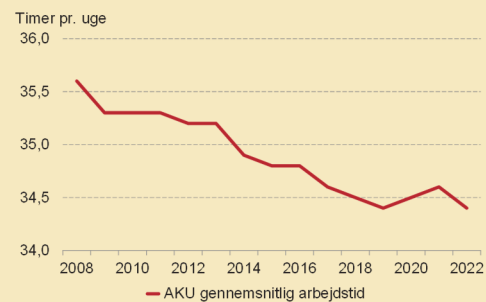
I Danmark er der forskellige typer statistik med information om gennemsnitlig arbejdstid. En af statistikkerne er arbejdstidsregnskabet (ATR), der er baseret på virksomhedernes oplysninger til offentlige myndigheder om lønmodtagernes indkomst og arbejdstid (eIndkomst). Mens ATR i høj grad må betragtes som en pålidelig statistik for betalt arbejdstid, så giver den ikke et fyldestgørende billede af lønmodtagernes totale arbejdstid. Dels arbejder nogle danskere flere timer, end der registreres, såkaldte ubetalte timer,<sup>a)</sup> dels registreres sort arbejde ikke.

Nationalregnskabet (NR) lønmodtagerbeskæftigelsesstatistik er baseret på ATR, men korrigeres blandt andet for ubetalte timer og sort arbejde. Det medfører uundgåeligt en højere grad af usikkerhed, da der i sagens natur er tale om et skøn for uregistreret arbejdstid. Korrektionen betyder alt andet lige, at niveauet for den gennemsnitlige arbejdstid i NR vil være højere end den gennemsnitlige arbejdstid i ATR. Ser man alene på udviklingen i de to statistikker, er der imidlertid en divergens over tid, jf. figur A.

**FIGUR A FALDENDE GENNEMSNITLIG ARBEJDS-TID I NATIONALREGNSKABET...**



**FIGUR B ... KAN SKYLDES FÆRRE UBETALTE OVERARBEJDS-TIMER**



Anm.: Figur A viser den indekserede udvikling i den gennemsnitlige arbejdstid for lønmodtagere fra hhv. nationalregnskabet og ATR. Seneste observation er andet kvartal 2023. Figur B viser den gennemsnitlige arbejdstid i arbejdskraftundersøgelsen (AKU).

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

*Fortsættes*

**BOKS II.5 GENNEMSNITLIG ARBEJDSSTID FOR LØNMODTAGERE, FORTSAT**

Såvel den aftalte som den gennemsnitlige arbejdstid er faldet gradvist siden 1970'erne. Siden 2010 har den aftalte arbejdstid imidlertid været uændret på 1.628 timer årligt, jf. baggrundsnotatet. Den gennemsnitlige arbejdstid ifølge Danmarks Statistiks arbejdstidsregnskab (ATR) har ligeledes været omtrent konstant i perioden 2008-23, mens den gennemsnitlige arbejdstid ifølge nationalregnskabet (NR) omvendt har udvist en faldende tendens fra 2013 til 2023. Den faldende tendens i den gennemsnitlige arbejdstid i NR er således udtryk for, at korrektionen for ubetalte timer og/eller sort arbejde er blevet mindre over tid. Dette bekræftes umiddelbart af arbejdskraftundersøgelsen (AKU), der belyser den gennemsnitlige arbejdstid gennem spørgeskemaer, og dermed inkluderer både betalte og ubetalte timer. I perioden 2013 til 2023 er andelen af respondenter, der angiver en arbejdstid over 37 timer i AKU, faldet, og den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid er også faldet, jf. figur B. Den faldende tendens i AKU kan således fortolkes som en indikation på, at den gennemsnitlige ubetalte arbejdstid faktisk var faldende i perioden.

De forskellige perspektiver på den gennemsnitlige arbejdstid understreger usikkerheden, der er forbundet med den faldende tendens siden 2013 i nationalregnskabet. På den ene side kommer den faldende tendens næsten udelukkende fra en korrektion, hvilket indebærer en høj grad af metodisk usikkerhed. På den anden side kan det ikke afvises, at der siden 2013 har været en faldende tendens i den totale arbejdstid, jf. AKU. I så fald indikerer den relativt stabile udvikling i den betalte arbejdstid, at den aftalte arbejdstid for mange lønmodtagere har udgjort en nedre grænse for reduktion i arbejdstiden.

- a) Selvom timerne formelt set er ubetalte, kan de dog være forbundet med en indirekte form for kompensation f.eks. højere grundløn eller bonusordning.

**Aftagende pres på arbejdsmarkedet**

Selvom beskæftigelsen fortsat er høj, er der begyndende tegn på, at efterspørgslen efter arbejdskraft er aftagende. Dette ses blandt andet ved færre ledige stillinger pr. ledig og færre virksomheder, der oplever produktionsbegrænsninger som følge af arbejdskraftmangel. Billedet understøttes af en svagt stigende ledighed, ligesom der i visse af økonomiens brancher er tegn på, at beskæftigelsen er stagneret eller har været svagt faldende gennem første del af 2023. Det gælder eksempelvis i det traditionelt konjunkturfølsomme byggeri samt i branchen information og kommunikation. Der er dog tale om en afmatning fra et højt niveau, og indikatorerne tyder ikke på et kraftigt beskæftigelsesfald i de kommende måneder.

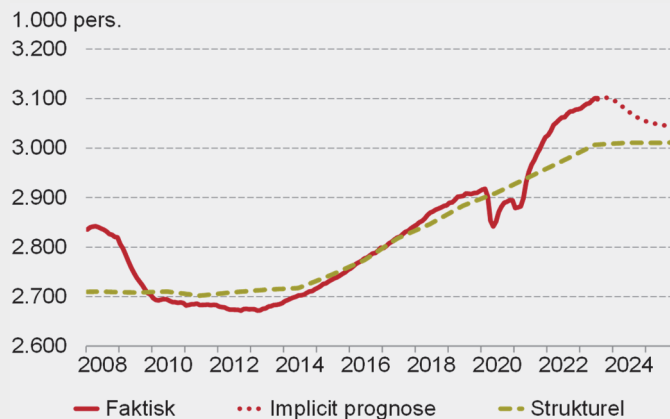
**Beskæftigelsen forudsættes normaliseret**

Det forventes, at produktionsafmatningen i store dele af den private sektor vil give udslag i svagere beskæftigelsesudvikling mod slutningen af 2023 og ind i 2024, hvor beskæftigelsen ventes at falde. Samlet ventes beskæftigelsen at falde ca. 55.000 personer frem mod udgan-

gen af 2025, jf. figur II.25. Det ventede beskæftigelsesfald de kommende år er større, end produktionsudviklingen umiddelbart ville tilsi-ge. Det skyldes, at produktiviteten i de private byerhverv ekskl. medicinalindustrien samtidig normaliseres fra et lavt niveau. Beskæftigelsesfaldet indebærer en såkaldt blød landing i dansk økonomi, hvor beskæftigelsen gradvist bringes tilbage mod det strukturelle niveau i løbet af de kommende år.

**FIGUR II.25 BESKÆFTIGELSE**

Beskæftigelsen ventes at falde mod det skønnede strukturelle niveau.



Anm.: Figuren viser lønmodtagerbeskæftigelsen opregnet til nationalregnskabs årsniveau for beskæftigelsen. Seneste observation er juli 2023. Derefter er vist en implicit månedsprofil, som er i overensstemmelse med beskæftigelses-skønnene på årsniveau.

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

### Usikkerhed forbundet med skønnet beskæftigelsesfald

Det forventede fald i beskæftigelsen er forbundet med usikkerhed. Det gælder både i forhold til timing og størrelsesorden. I forhold til timingen har virksomhederne som nævnt fastholdt medarbejdere i længere tid end ventet, og den forventede vending på arbejdsmarkedet er derfor udskudt i de seneste par prognoser. I forhold til størrelsen af faldet udgør vurderingen af det strukturelle niveau for beskæftigelsen og dermed, hvor stort presset på arbejdsmarkedet aktuelt er, en væsentlig usikkerhedsfaktor. Usikkerheden om det strukturelle niveau og det aktuelle kapacitetspres diskuteres sidst i afsnittet.

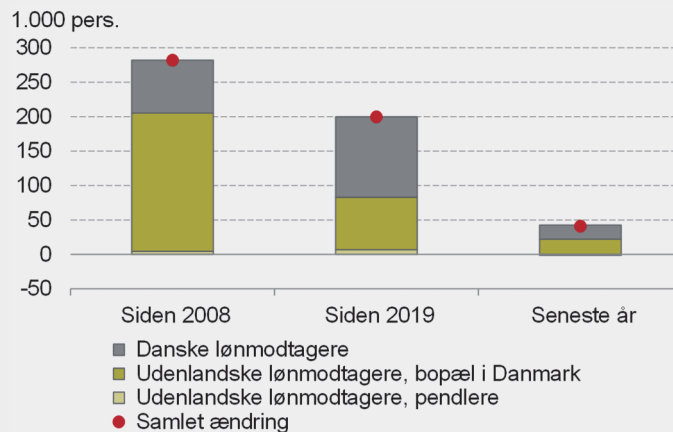
## UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT PÅ DET DANSKE ARBEJDSMARKED

### Udenlandske statsborgere driver væsentlig del af beskæftigelsesfremgang

En betydelig del af stigningen i den danske beskæftigelse de seneste år kan tilskrives højere beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere. Siden 2008 har udenlandske statsborgere stået for næsten tre fjerdedele af den samlede stigning i lønmodtagerbeskæftigelsen på godt 280.000 personer, jf. figur II.26, og også under det seneste opsving har udenlandske statsborgere drevet en betydelig del af beskæftigelsesfremgangen. Siden udgangen af 2019 kan øget beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere således forklare lidt under halvdelen af den samlede beskæftigelsesfremgang på ca. 200.000 personer, og det seneste år har udenlandske statsborgere stået for halvdelen af stigningen. Den øgede beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere over de seneste 15 år har helt overvejende været drevet af personer med bopæl i Danmark, idet der kun har været en meget begrænset stigning i antallet af pendlere.

**FIGUR II.26 ÆNDRING I ANTAL LØNMODTAGERE**

Udenlandske statsborgere har stået for størstedelen af beskæftigelsesvæksten de seneste 15 år. Også under det seneste opsving er en betydelig del af fremgangen tilvejebragt af udlændinge.



Anm.: Seneste observation er juli 2023. Egen sæsonkorrektur af lønmodtagerbeskæftigelsen for udenlandske statsborgere. Bidraget til beskæftigelsen fra danske statsborgere er beregnet som forskellen mellem den samlede ændring i lønmodtagerbeskæftigelsen og ændringen for udenlandske statsborgere.

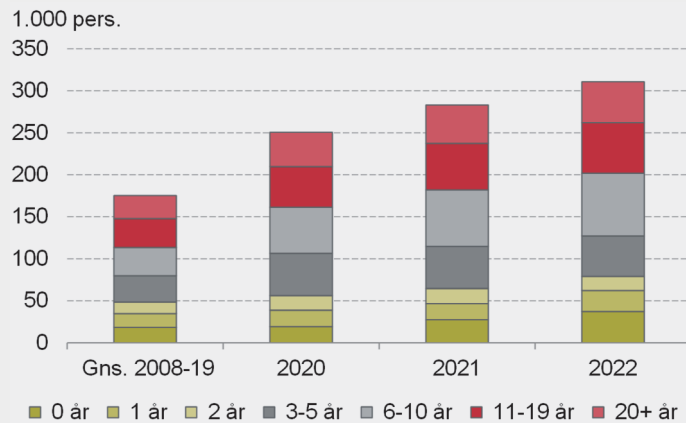
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Jobindsats.dk og egne beregninger.

### Udenlandske statsborgere er en sammensat gruppe

De udenlandske statsborgere med beskæftigelse i Danmark er en sammensat gruppe, der både dækker over personer, som mere varigt opholder sig i Danmark, og personer, som kun midlertidigt bor og arbejder i Danmark. Generelt består godt en tredjedel af de beskæftigede udenlandske statsborgere af personer, der har opholdt sig i Danmark i over ti år, mens godt en fjerdedel er indvandret indenfor de seneste par år, jf. figur II.27. Nyindvandrede har dog udgjort en lidt større andel af beskæftigelsen i år præget af et stort pres på arbejdsmarkedet (2008 og 2022), men udgjorde omvendt en mindre andel end sædvanligt under coronapandemien. Sammenlignet med de udenlandske statsborgere, der har opholdt sig i Danmark i mere end et år, er nyindvandrede udlændinge oftere ansat indenfor erhvervsservice, byggeriet og landbruget mv., men i mindre grad indenfor offentlig administration, undervisning og sundhed, jf. baggrundsnotatet.

**FIGUR II.27 BESKÆFTIGEDE UDENLANDSKE STATS-  
BORGERE OPDELT PÅ OPHOLDSTID I DAN-  
MARK**

De beskæftigede udenlandske statsborgere er en sammensat gruppe med forskellige opholdstider i Danmark.



Anm.: Figuren viser lønmodtagerbeskæftigelsen blandt udenlandske statsborgere med bopæl i Danmark opgjort i december hvert år, opdelt på personernes opholdstid i Danmark. Opholdstiden er beregnet som afstanden i kalenderår mellem det givne år og indvandringsåret. Indvandrer en person flere gange, opgøres hver indvandring som et nyt opholdsforløb. Tallene er ikke sæsonkorrigerede. Se baggrundsnotatet for en nærmere beskrivelse af beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Nyindvandrede udgør en betydelig del af tilgang til beskæftigelse**

Når antallet af beskæftigede udenlandske statsborgere er steget over tid, kan det både dække over, at ny udenlandsk arbejdskraft er kommet til landet og har opnået beskæftigelse, men også, at allerede herboende udlændinge er kommet i beskæftigelse efter at have været ledige eller udenfor arbejdsstyrken. Figur II.28 viser den årlige ændring i beskæftigelsen blandt udenlandske statsborgere over tid, opdelt på tilgangen til og afgang fra beskæftigelse. Den samlede ændring i beskæftigelsen dækker hvert år over betydelige bruttobevægelser, hvor en del udenlandske statsborgere afgår fra beskæftigelse, eksempelvis fordi de mister deres arbejde, vælger at trække sig tilbage eller rejser ud af landet igen, men samtidig er der også et betydeligt antal nye udenlandske statsborgere, der opnår beskæftigelse. Nyindvandrede udenlandske statsborgere, der er kommet til landet indenfor det seneste år, står hvert år for en betydelig del af denne tilgang. I et typisk år er godt en tredjedel af tilgangen udgjort af nyindvandrede, mens de resterende knap to tredjedele kan tilskrives udenlandske statsborgere, der har opholdt sig i Danmark i mere end et år.

**Øget beskæftigelse siden 2021 skyldes både øget tilgang fra udlandet og fra herboende personer**

Siden 2021 er beskæftigelsen blandt udenlandske statsborgere vokset markant, og figur II.28 viser, at denne fremgang både har været drevet af, at markant flere er indvandret fra udlandet, og at flere allerede herboende udenlandske statsborgere er kommet i beskæftigelse end sædvanligt. Samtidig er afgang faldet til et mere normalt niveau efter den højere afgang i 2020 og starten af 2021. Dette har ligeledes bidraget til at løfte den samlede beskæftigelsesfremgang.

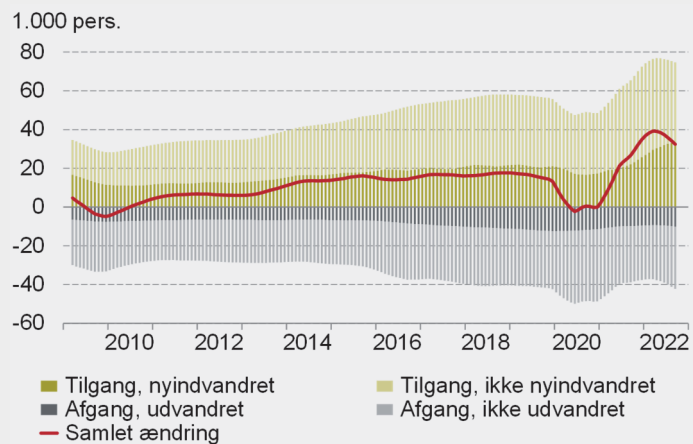
**Nyindvandring trak i stigende grad beskæftigelsesfremgang i 2022**

Der er imidlertid tegn på, at tilgangen til beskæftigelse blandt allerede herboende udenlandske statsborgere i løbet af 2022 begyndte at falde, mens tilgangen fra udlandet omvendt fortsat var stigende. Nyindvandret udenlandsk arbejdskraft fik i løbet af 2022 derfor tiltagende betydning for den fortsatte beskæftigelsesfremgang blandt udenlandske statsborgere, og i slutningen af 2022 stod nyindvandrede for næsten halvdelen af den samlede tilgang til beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere. Samtidig udgjorde udenlandske statsborgere under ét en tiltagende andel af den samlede beskæftigelsesfremgang i løbet af 2022, jf. ovenfor. Samlet set kan det være et tegn på, at den indenlandske pulje af arbejdskraft gradvist blev udtømt i takt med, at beskæftigelsen steg, og at virksomhederne derfor i stigende grad hentede ny arbejdskraft ind fra udlandet for at imødegå deres behov for arbejdskraft.



**FIGUR II.28** ÅRLIG ÆNDRING I BESKÆFTIGELSE  
BLANDT UDENLANDSKE STATSBORGERE

Den markante beskæftigelsesfremgang blandt udenlandske statsborgere siden 2021 er både trukket af øget nyindvandring fra udlandet og af, at flere herboende udlændinge er kommet i beskæftigelse.



Anm.: Figuren viser den årlige ændring i lønmodtagerbeskæftigelsen blandt udenlandske statsborgere med bopæl i Danmark (den røde kurve), opdelt på bidraget fra tilgang til hhv. afgang fra beskæftigelse (de grønne hhv. grå søjler). Tilgangen er opdelt på personer, der er indvandret i løbet af året hhv. personer, der allerede var bosiddende i Danmark, mens afgang er opdelt på personer, der er udvandret i løbet af året hhv. stadig har bopæl i Danmark. Da beskæftigelsen kun er opgjort for udenlandske statsborgere, vil en person også udgå af opgørelsen, hvis personen overgår til dansk statsborgerskab. Der er vist et 6 måneders centrert glidende gennemsnit. Data er aktuelt tilgængeligt frem til december 2022. Se baggrundsnotatet for en nærmere beskrivelse af beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

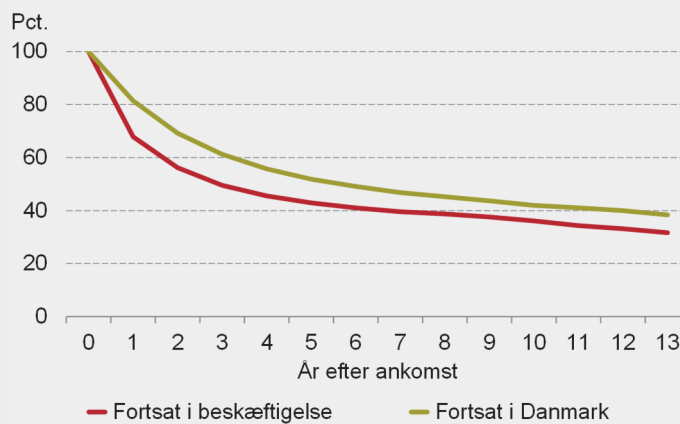
**En del af nyindvandring må formodes at være mere varig**

Det er vanskeligt at vurdere, hvor stor en del af stigningen i nyindvandringen af udenlandsk arbejdskraft, der skal opfattes som konjunkturt betinget, og hvor stor en del der kan opfattes som strukturel. Tidligere analyser har peget på, at der er en konjunkturfølsomhed i ind- og udvandringen af udenlandsk arbejdskraft, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, forår 2017*, Kraka (2018), Basso mfl. (2019) og Nationalbanken (2019). Det taler for, at en del af de seneste års stigning i mængden af udenlandsk arbejdskraft må formodes at være midlertidig. Der er omvendt også tegn på, at en betydelig del af de nytilkomne over tid bliver en mere

eller mindre permanent del af den danske arbejdsstyrke og befolkning. Omtrent en tredjedel af de nytilkomne er eksempelvis stadig i landet og i beskæftigelse ti år efter indvandringen, jf. figur II.29.

**FIGUR II.29 NYINDVANDREDE UDENLANDSKE STATSBOGGERE OVER TID**

Ti år efter indvandringen er omtrent en tredjedel af de nyindvandrede stadig bosat og i beskæftigelse i Danmark.



Anm.: Figuren viser udviklingen i lønmodtagerbeskæftigelse og udvandring over tid for de nytilkomne udenlandske statsborgere, der opnår beskæftigelse indenfor det første år, i perioden 2009-21. Beskæftigelsen er opgjort i december hvert år. Udvandring er opgjort for det givne opholdsforløb. Indvandrere en person flere gange, opgøres hver indvandring som et nyt opholdsforløb. Se baggrundsnotatet for en nærmere beskrivelse af beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

## KAPACITETSPRES OG STRUKTUREL BESKÆFTIGELSE

**Vigtigt at kunne opgøre kapacitetspresset i økonomien**

Opgørelsen af kapacitetspresset i økonomien er af væsentlig betydning for anbefalingerne til den økonomiske politik. Det skyldes, at et af formålene med den økonomiske politik er at undgå, at udsvingene i økonomien bliver unødigt store, da dette er forbundet med omkostninger, jf. Nationalbanken (2022) og *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Jo større kapacitetspres, der opbygges under et opsving, desto brattere og dybere tilbageslag risikeres der efterfølgende, og det

kan dermed føre til en mere langvarig lavkonjunktur. Denne risiko forstærkes, hvis der opbygges væsentlige ubalancer under opsvinget, eksempelvis på boligmarkedet. Herudover kan der være samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med en situation med meget lav ledighed (højt kapacitetspres), idet der kræves flere stillingsopslag og ansættelsessamtaler for at finde medarbejdere med de rette kompetencer, hvilket beslaglægger ressourcer i virksomhederne, jf. Michailat og Saez (2021).<sup>19</sup> Dette må formodes også at gælde i forhold til ny arbejdskraft fra udlandet; jo flere, det allerede er lykket at tiltrække, desto mindre er den tilbageværende arbejdskraftreserve, og desto mere omkostningsfyldt kan yderligere rekruttering ad denne kanal blive.

#### Beskæftigelsesgap er én måde at måle kapacitetspres

Der findes ikke en entydig måde at opgøre størrelsen af kapacitetspresset i økonomien, og forskellige indikatorer kan pege i forskellige retninger. En måde at opgøre presset på er ved opgørelsen af beskæftigelsesgap, som måler forskellen mellem faktisk og strukturel beskæftigelse. Den aktuelle vurdering tilsiger, at beskæftigelsen medio 2023 var ca. 3 pct. eller ca. 90.000 personer over strukturelt niveau. Det indikerer et betydeligt pres på arbejdsmarkedet og tilsiger, at beskæftigelsen skal falde betydeligt, førend arbejdsmarkedet kan siges at være i en omtrent konjunkturneutral tilstand.<sup>20</sup>

#### Beskæftigelses- og ledighedsgap følges normalt ad

Modstykket til, at beskæftigelsen ligger over det strukturelle niveau vil ofte være en ledighed under strukturelt niveau. Med andre ord er der normalt en tæt sammenhæng mellem udviklingen i beskæftigelses- og ledighedsgap, selvom udsvingene i ledighedsgap typisk er mindre, jf. figur II.30. Historisk er der således en tendens til, at beskæftigelsesgap er omtrent dobbelt så stort som ledighedsgap. Da der empirisk er en tæt sammenhæng mellem ledighed og lønpres, anvendes beskæftigelsesgap derfor også ofte som en indikator for løn- og prispreset i økonomien. Det seneste år er samvariationen mellem beskæftigelses- og ledighedsgap imidlertid blevet mindre systematisk. Det skal ses i lyset af, at beskæftigelsesfremsigten i større omfang end sædvanligt er tilvejebragt gennem en udvidelse af arbejdsstyrken, blandt andet som

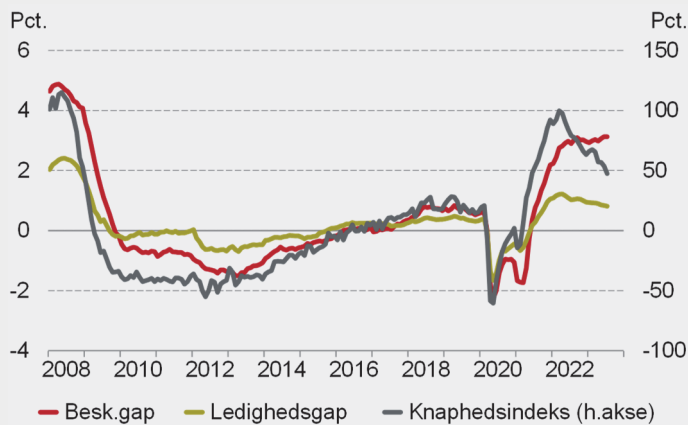
19) Det efficiente ledighedsniveau er derfor ikke nul. Det efficiente ledighedsniveau findes derimod, hvor velfærdsgevinsten hhv. velfærdsomkostningen ved en ændring i ledigheden balancerer. Velfærdsgevinsten ved et fald i ledigheden består (netto) i, at samfundsværdien ved produktionen som beskæftiget er højere end samfundsværdien af fritid samt eventuel hjemmeproduktion ved ledighed. Velfærdsomkostningen består i, at et lavere ledighedsniveau øger transaktionsomkostningerne, idet der kræves flere stillingsopslag og ansættelsessamtaler for at finde medarbejdere med de rette kompetencer, hvilket beslaglægger ressourcer i virksomhederne.

20) Der er dog en underliggende stigning i strukturel beskæftigelse på ca. 20.000 personer fra 2023 til 2030, hvorfor det krævede fald i den faktiske beskæftigelse kan være mindre end størrelsen af det aktuelle gap.

følge af tilgang af arbejdskraft fra udlandet. Udviklingen i ledigheden peger på det seneste i retning af et svagt aftagende pres på arbejdsmarkedet, mens udviklingen i beskæftigelsen peger på omtrent uændret højt pres.

**FIGUR II.30 PRES PÅ ARBEJDSMARKEDET**

Normalt samvarierer forskellige mål for presset på arbejdsmarkedet, men i løbet af 2022 og 2023 er der opstået divergens mellem beskæftigelsesgap og de øvrige mål.



Anm.: Knaphedsindekset måler antallet af ledige stillinger pr. ledig i forhold til 2016, jf. faktaboks. Ledighedsgap er vist med modsat fortegn. Seneste observation er juli 2023.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken samt ADAM's databank, Jobindex.dk samt egne beregninger.

**Udviklingen i beskæftigelsesgap afviger fra andre indikatorer i 2023**

Udover beskæftigelses- og ledighedsgap findes en række andre indikatorer for presset på arbejdsmarkedet. Det gælder eksempelvis undersøgelser af rekrutteringsvanskeligheder, virksomhedernes angivelser af, om mangel på arbejdskraft udgør en produktionsbegrænsning, antallet af nye jobopslag og det samlede antal af ledige stillinger relativt til antallet af ledige. Disse indikatorer tyder alle på et aftagende pres på arbejdsmarkedet, og de samvarierer normalt med beskæftigelsesgap. I perioden 2008-22 har der eksempelvis været en tæt sammenhæng mellem beskæftigelsesgap og det såkaldte knaphedsindeks, om end der er en tendens til, at knaphedsindekset reagerer lidt før beskæftigelsesgap, jf. figur II.30 og faktaboksen. De tre indikatorer for presset på arbejdsmarkedet vist i figur II.30 har imidlertid ikke udviklet sig helt

parallelt det seneste år. Knaphedsindekset og ledighedsgap peger på aftagende pres på arbejdsmarkedet, mens beskæftigelsesgap har været omtrent uændret, hvilket altså indikerer fortsat høj pres.

### KNAPHEDSINDEKS

Beskæftigelsesministeriet (2023) præsenterer et såkaldt knaphedsindeks, som tager udgangspunkt i antallet af ledige stillinger pr. ledig. Dette mål anvendes også i eksempelvis Michallait og Saez (2021) som indikator for stramhedsgraden på arbejdsmarkedet.

Beskæftigelsesministeriet opgør indekset som afvigelsen fra en normalværdi, som indekset vil være på, hvis økonomien er i en omtrent neutral konjunktursituation. At anvende en normalværdi kan diskuteres, men det har den fordel, at indeksets niveau får en naturlig tolkning, idet indeksets værdi til et givent tidspunkt vil angive den procentvise afvigelse fra den konjunkturneutrale periode. I nærværende beregning er 2016 valgt som indeksår, da beskæftigelses- og ledighedsgap her er tæt på 0. Antallet af jobannoncer er i den aktuelle beregning korrigeret for den underliggende trend, som formentlig i et vist omfang kan tilskrives øget digitalisering over perioden.

**Strukturel  
arbejdsstyrke kan  
være undervurderet**

En oplagt mulighed i forklaringen af den forskelligartede udvikling mellem de viste mål for kapacitetspresset er, at den strukturelle beskæftigelse er steget mere end aktuelt forudsat, og at den strukturelle arbejdsstyrke derfor er undervurderet.<sup>21</sup> Dermed kan beskæftigelsesgap være indsnævret i løbet af 2023, hvorved udviklingen vil være i bedre overensstemmelse med ledighedsgap og knaphedsindekset. Det vil også være konsistent med, at lønstigningerne indtil videre har været relativt begrænsede til trods for, at beskæftigelsesgap i en længere periode skønnes at have været betydeligt.

**Udenlandsk  
arbejdsstyrke kan  
øge strukturel  
arbejdsstyrke, ...**

En faktor, der kan have øget den strukturelle beskæftigelse mere end forudsat, er de seneste års betydelige tilgang af arbejdsstyrke fra udlandet. Som vist tidligere i afsnittet, har en del af den nyindvandrede arbejdsstyrke historisk bosat sig mere langvarigt i Danmark, hvorved de mere permanent står til rådighed for det danske arbejdsmarked. Herudover er der hvert år en betydelig andel af beskæftigelsen, der tilvebringes gennem mere vandrede arbejdsstyrke. Det kan opfattes som, at der er en arbejdsstyrkereserve i udlandet, som virksomhederne kan

21) En anden mulighed er, at den tidsmæssige forskydning mellem udviklingen i de forskellige mål aktuelt er større end tidligere.

regne med at kunne tiltrække i en normal konjunktursituation – og at den derfor kan siges at være af strukturel karakter. Denne reserve er formentlig steget siden midten af 00'erne som følge af blandt andet udvidelsen af EU mod øst, men den kan være øget yderligere de seneste år som følge af bedre rammer for at kunne tiltrække udenlandsk arbejdskraft eller som følge af Storbritanniens udtræden af EU.<sup>22</sup> Det er dog forbundet med usikkerhed på forhånd at vurdere, hvor stor en del af nytilgangen af arbejdskraft fra udlandet, der ender med at stå mere permanent til rådighed for det danske arbejdsmarked, og det er muligt, at nytilgang fra udlandet viser sig at have øget den strukturelle arbejdsstyrke mere end forventet.

... og  
arbejdsstyrkens  
konjunktur-  
følsomhed

Den stigende andel af udenlandsk arbejdskraft på det danske arbejdsmarked kan udoover at påvirke det strukturelle niveau for arbejdsstyrke og beskæftigelse også tænkes at have påvirket arbejdsstyrkens konjunkturfølsomhed. Jo større andel af beskæftigelsen, der tilvejebringes fra udlandet, jo større konjunkturudsving må der forventes i arbejdsstyrken. Det indebærer også, at sammenhængen mellem beskæftigelse og ledighed bliver mindre tæt. Det er imidlertid muligt, at lønpresset fra beskæftigelsesgap er mindre, hvis beskæftigelsesfremgangen kan tilskrives nyindvandret udenlandsk arbejdskraft, og at lønpresset dermed er mere sammenligneligt med billedet fra de øvrige indikatorer til trods for, at beskæftigelsesgap er fortsat højt.

Marginalgruppers  
arbejdsmarkeds-  
tilknytning kan være  
blevet mere varig

En anden faktor, der taler i retning af, at den strukturelle beskæftigelse kan være øget, er såkaldt positiv hysterese. Det er således muligt, at marginalgrupper har opnået en mere permanent tilknytning til arbejdsmarkedet under de seneste par års markante beskæftigelsesfremgang. Antallet af job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er eksempelvis faldet markant de seneste år, og det er muligt, at længere tids beskæftigelse for disse personer vil få længerevarende betydning for gruppens arbejdsmarkedstilknytning. En delvist overlappende gruppe, der traditionelt har en lavere erhvervsfrekvens end gennemsnittet, er indvandrere og efterkommere, særligt fra ikke-vestlige lande. Beskæftigelsen er de seneste år steget relativt meget i denne gruppe, jf. blandt andet *Dansk Økonomi, forår 2022*, hvilket også kan knytte dem tættere til arbejdsmarkedet.

---

22) Størrelsen af reserven vil afhænge af arbejdsmarkedets rammer i Danmark henholdsvis hjemlandet samt andre lande, der forsøger at tiltrække arbejdskraft udefra. Det mulige træk på puljen kan variere med den relative konjunktursituation mellem landene.

**Højere strukturel arbejdsstyrke kan indebære lavere arbejdstid eller produktivitet**

Samlet er der dermed en række forhold, der taler for, at den strukturelle arbejdsstyrke og beskæftigelse kan være højere end aktuelt forudsat. Såfremt dette er tilfældet, vil det alt andet lige give sig udslag i en højere strukturel produktion. Hvis den højere arbejdsstyrke er drevet af større arbejdsmarkedstilknytning blandt marginalgrupper, er det dog også muligt, at den strukturelle arbejdsstyrkestigning sker på bekostning af produktiviteten eller den gennemsnitlige arbejdstid. Det er dermed også muligt, at den strukturelle produktion er uændret, men at sammensætningen er ændret, så flere er beskæftigede, men i gennemsnit arbejder færre timer eller producerer mindre pr. arbejdstime. Alt efter, hvilke faktorer der gør sig gældende, vil der være forskellige effekter på både produktion og offentlige finanser.

## II.4

## OFFENTLIGE FINANSER FREM MOD 2030

**Indhold i afsnit**

I afsnittet vurderes udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2030. Centrale forudsætninger er beskrevet i boks II.6, og fremskrivningen er nærmere dokumenteret i baggrundsnotat til offentlige finanser. Først ses på udviklingen i de offentlige indtægter, udgifter og saldo. Dernæst ses på udviklingen i den offentlige beskæftigelse fulgt af udviklingen i den strukturelle saldo. Til slut gives en vurdering af råderummet frem mod 2030 fulgt af en vurdering af finanspolitikens aktivitetsvirkning.

## BOKS II.6 FREMSKRIVNINGSPRINCIPPER FOR OFFENTLIGE FINANSER

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager udgangspunkt i vedtagen politik samt forslag til finanslov for 2024 og forslag til udgiftslofter for 2024-27. Det indebærer, at der indarbejdes gældende lovgivning på skatteområdet og for overførselsindkomster. Det er forudsat, at de foreslåede udgiftslofter for 2024 til 2027 anvendes fuldt ud.

Konsekvenserne af politiske målsætninger indarbejdes i takt med, at de udmøntes konkret. Det vil sige, at udgifter til f.eks. den grønne omstilling og forsvarsforliget indarbejdes i fremskrivningen i takt med, at disse udgifter påvirker udgiftslofterne og finanslove. Det er således forudsat, at udgifterne til disse to områder frem til 2027 holdes indenfor de foreslåede udgiftslofter. Målsætninger om skattelettelser fra regeringsgrundlaget indarbejdes først i fremskrivningen, når der indgås politisk aftale om disse.

Centrale forudsætninger:

- I 2023 og 2024 følger skønnet for det nominelle offentlige forbrug ekskl. afskrivninger skønnet i *Økonomisk Redegørelse, august 2023*. For perioden 2025-27 følger realvæksten i det offentlige forbrug udgiftslofterne. For perioden 2028-30 er det beregningsteknisk forudsat, at væksten i det offentlige forbrug følger et demografi- og velstandskorrigeret træk.
- De nominelle offentlige investeringer følger i 2023 og 2024 skønnet fra *Økonomisk Redegørelse, august 2023*. Fra 2025 og frem forudsættes investeringer at udgøre en omtrent konstant andel af BNP, svarende til et gennemsnit for perioden 2010-19.

## OFFENTLIG SALDO FREM MOD 2030

**Stort overskud i 2022 ændres gradvist til et mindre underskud i 2030**

Der har været et betydeligt overskud på den offentlige saldo i de seneste år. De store overskud er blandt andet drevet af høje indtægter fra enkelte skatter som aktieafkastskat og selskabsskat, der ventes at vende tilbage mod deres langsigtede niveau i de kommende år, hvilket vil forværre saldoen. Derudover er der med udgiftslofterne frem til 2027 afsat en ramme til offentlige udgifter, der kan give en høj vækst i det offentlige forbrug, hvilket også trækker i retning af at forværre den offentlige saldo. Samlet ventes udgifterne at stige hurtigere end indtægterne, og frem mod 2030 ventes overskuddet i 2022 at blive vendt til et mindre underskud. I alle år ventes det, at saldoen holder sig på klar afstand af underskudsgrænsen fra stabilitets- og vækstpagten på 3 pct. af BNP, jf. figur II.31.

**De offentlige indtægter og udgifter faldt til et lavt niveau i 2022**

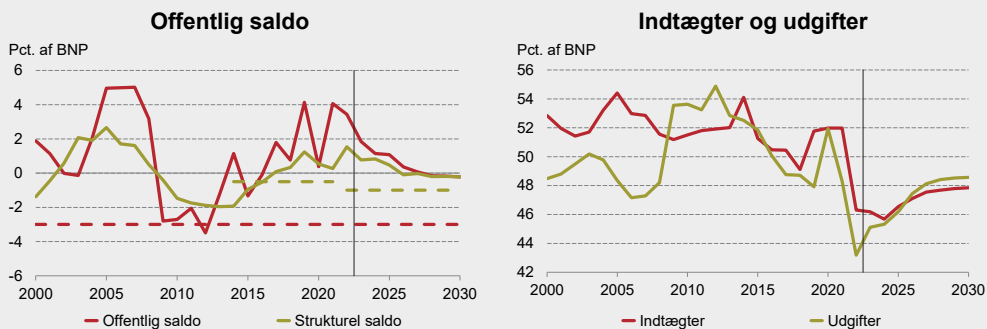
Den offentlige saldo var påvirket af midlertidige forhold som følge af den ekstraordinært høje inflation i 2022. Inflation påvirker ikke de offentlige udgifter og indtægter som andel af BNP, når inflationen er relativt konstant fra år til år, men i 2022 steg inflationen uventet meget,



hvilket medførte en stigning i nominelt BNP. De private lønstigninger steg hurtigere end i de foregående år, men kunne ikke følge med inflationen, så skatteindtægterne steg langsommere end inflationen. De offentlige lønstigninger og reguleringen af overførselsindkomsterne var lavere end de private lønstigninger, da reguleringen af de offentlige lønninger og overførselsindkomsterne sker med en forsinkelse i forhold til de private lønstigninger. Det var med til at dæmpe udviklingen i de offentlige udgifter mere end indtægterne på kort sigt, hvilket medfører en midlertidig forbedring af den offentlige saldo. I løbet af nogle år vil reguleringen af overførselsindkomsterne og den offentlige løn indhente det efterslæb, der opstår på kort sigt, hvilket svækker den offentlige saldo frem mod 2030, så den midlertidige forbedring af saldoen som følge af inflation forsvinder, jf. *Dansk Økonomi, forår 2023*.

**FIGUR II.31 OFFENTLIG SALDO, INDTÆGTER OG UDGIFTER**

Den offentlige saldo i pct. af BNP svækkes gradvist fra et stort overskud i 2022 til et lille underskud i 2030, hvilket skyldes, at udgifterne stiger hurtigere end indtægterne frem mod 2030.



Anm.: Den stiplede grønne linje i venstre figur er grænsen for den strukturelle saldo i budgetloven, grænsen blev ændret 1. juli 2022. Den stiplede røde linje i den venstre figur er grænsen for underskuddet på den offentlige saldo fra stabilitets- og vækstpagten. De lodrette streger angiver overgang til prognose.

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

### De offentlige indtægter stiger mod 2030 trukket af personskatter og afgifter, ...

De offentlige indtægter ventes at stige fra godt 46 pct. af BNP i 2022 til knap 48 pct. af BNP i 2030, jf. tabel II.3. Halvdelen af stigningen i indtægterne kommer fra personskatterne. Det skal ses i lyset af, at lønnen som nævnt stiger med en forsinkelse i forhold til den uventede inflation i 2022, hvorfor løn- og overførselsindkomster stiger mere end BNP fra 2022 til 2030. Det opvejes delvist af, at husholdningernes renteudgifter stiger som følge af de højere renter, hvilket øger rentefradraget og reducerer skatteindtægterne. Indtægterne fra moms og afgifter vurderes at stige med ca. 1 pct.point frem mod 2030, hvilket skal ses i

lyset af, at forbruget som andel af BNP ventes gradvist at stige fra et lavt niveau i 2022.

**... mens kapitalindkomst- og nordsøskatter samlet set er uændrede frem mod 2030**

Aktieindkomstskatten nåede et højt niveau i 2022, der er over det, der vurderes, at være det strukturelle niveau. Der har også i starten af året været forholdsvis store indtægter fra udbytteskat, hvilket tyder på et forholdsvis højt provenu fra aktieindkomstskatten også i år. Samlet set er det lagt til grund, at indtægterne gradvist vil vende tilbage mod deres strukturelle niveau. Også selskabsskatten nåede op på et meget højt niveau i 2022. Selskabsskatter er i et vist omfang påvirket af konjunktursituationen, hvor der normalt er et stort provenu fra selskabsskatter i en højkonjunktur. Samlet set forudsættes det, at en normalisering af selskabs- og aktieindkomstskatter forværrer saldoen med 1 pct. af BNP fra 2022 til 2030. Dette modvirkes omtrent af stigninger i pensionsindkomstskatten (PAL), hvor de stigende renter i 2022 gav et lavt afkast af pensionsformuen, samtidigt stiger mod 2030 som følge af Tyrafeltet sættes i drift igen, og olieprisen forudsættes at stige.

**Høj vækst i udgiftslofter og offentlige lønninger øger det offentlige forbrug**

På udgiftssiden forudsættes det, at det offentlige forbrug stiger med 3½ pct. af BNP fra 2022 til 2030. De netop fremsatte udgiftslofter for perioden 2024 til 2027 medfører en højere realvækst i det offentlige forbrug, end det var tilfældet i foråret, jf. boks II.7. Dertil kommer, at det offentlige forbrug som andel af BNP var relativt lavt i 2022 som følge af inflationen. De aktuelt høje private lønstigninger vil øge de offentlige lønninger fra 2024 og frem.

**Overførselsindkomsterne stiger trukket af høj satsregulering og demografi**

Udgifterne til overførselsindkomster er faldet i de senere år, hvor konjunktursituationen har sænket ledigheden, og samtidig har tilbagetrækningsreformen gradvist hævet tilbagetrækningsalderen. Ud over disse forhold er overførselsindkomsterne aktuelt lave som andel af BNP, da de bliver reguleret på baggrund af udviklingen i den private løn for to år siden. Derfor er satserne for overførselsindkomst ikke fulgt med inflationen op på kort sigt. Satserne for overførselsindkomsterne vil gradvist stige, i takt med de højere private lønstigninger medfører en regulering af overførselsindkomsterne med to års lag. Det øger udgifterne frem mod 2030. Samtidigt medfører den demografiske udvikling, at antallet af personer på pension og efterløn forudsættes at stige hurtigere end den samlede befolkning frem mod 2030.

**Øvrige udgifter falder tilbage fra lavt niveau**

De øvrige udgifter er aktuelt høje, da de midlertidigt bliver løftet af erstatninger til minkavlere og tilbagebetaling af for meget betale ejendomsskatter. Disse midlertidige udgifter falder bort frem mod 2030, så de øvrige udgifter reduceres lidt. ØMU-gælden ventes at være ca. 30 pct. af BNP i hele perioden frem mod 2030, så der er bred afstand til grænsen på 60 pct. af BNP fra stabilitets- og vækstpagten.

TABEL II.3 OFFENTLIGE INDTÆGTER OG UDGIFTER

De offentlige udgifter ventes at stige mere mod 2030 end indtægterne, så den offentlige saldo gradvist svækkes.

	2022	2023	2024	2025	2030
	----- Pct. af BNP -----				
Personskatter mv. <sup>a)</sup>	22,2	23,1	22,8	23,0	23,1
Aktieskat	1,8	1,5	1,2	1,2	1,2
Selskabsskat	3,1	2,7	2,6	2,7	2,7
Nordsøbeskatning	0,1	0,0	0,1	0,2	0,4
Pensionafkastbeskatning	0,4	0,4	0,6	0,9	1,0
Afgifter <sup>b)</sup>	14,3	14,5	14,4	14,5	15,2
Øvrige indtægter	4,4	4,0	3,9	4,1	4,4
Indtægter i alt <sup>c)</sup>	46,3	46,2	45,7	46,5	47,8
Offentligt forbrug <sup>d)</sup>	21,8	22,8	23,3	23,9	25,2
Offentlige investeringer <sup>e)</sup>	3,1	3,4	3,4	3,4	3,5
Indkomstoverførsler	13,7	14,3	14,3	14,6	15,6
Øvrige udgifter <sup>f)</sup>	4,6	4,6	4,4	4,2	4,3
Udgifter i alt <sup>c)</sup>	43,2	45,1	45,3	46,2	48,6
Primær saldo	3,1	1,1	0,3	0,4	-0,7
Nettorenteindtægter	0,3	0,8	0,8	0,7	0,5
Offentlig saldo	3,4	1,8	1,1	1,1	-0,2
Strukturel saldo <sup>g)</sup>	1,5	0,8	0,8	0,5	-0,2
ØMU-gæld	29,7	29,8	29,4	28,9	31,4
	----- Mia. kr. -----				
Offentlig saldo	97,4	52,3	33,9	33,1	-8,0
	----- Realvækst, pct. -----				
Off. forbrug ekskl. afskrivninger	-2,6	1,5	2,1	1,3	1,1
Off. investeringer ekskl. F&U	-1,7	4,0	0,4	2,8	1,7

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

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

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

d) Offentligt forbrug er inkl. afskrivninger (som også indgår på indtægtssiden i posten Øvrige indtægter).

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

f) Posten indeholder blandt andet subsidier og kapitaloverførsler.

g) Strukturel saldo er opgjort efter budgetlovens metode.

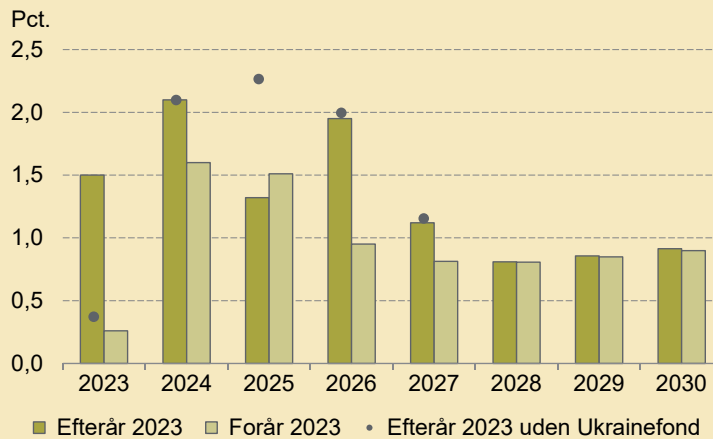
Anm.: Væksten i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i 2030-søjlen er den gennemsnitlige vækst fra 2025 til 2030.

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

## BOKS II.7 ÆNDRINGER I SKØN FOR OFFENTLIGT FORBRUG

Skønnet for det offentlige forbrug er blevet revideret meget i forhold til skønnet i *Dansk Økonomi, forår 2023*, jf. figur A.

FIGUR A VÆKST I DET OFFENTLIGE FORBRUG



Anm.: "Efterår 2023" er den aktuelle fremskrivning. "Forår 2023" er skønnet fra *Dansk Økonomi, forår 2023*. "Efterår 2023 uden Ukrainefond" er væksten i det offentlige forbrug korrigeret for forbrugsudgifter vedrørende Ukraine-fonden.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2023*, Finansministeriet (2023) og egne beregninger.

I 2023 skyldes ændringerne primært den tekniske håndtering af Ukraine-fonden i fremskrivningen. Det nu er forudsat, at ca. halvdelen af udgifterne vedrører offentligt forbrug primært i form af genskaffelser i forsvaret, mens det i foråret var forudsat, at alle udgifterne var overførsler til udlandet. Når der korrigeres for Ukraine-fonden i 2023 reduceres realvæksten til 0,4 pct.

Ukraine-fonden har omtrent samme størrelsesorden i 2023 og 2024, hvorfor realvæksten skønnes til 2,1 pct. i 2024 både med og uden Ukraine-fonden. Fra 2024 til 2025 reduceres Ukraine-fonden, og realvæksten korrigeret for Ukraine-fonden kan opgøres til 2,3 pct. Den markante opjustering i væksten i 2026 skyldes, at udgiftslofterne er øget. Endeligt er der for første gang fremsat et forslag til udgiftsloft for 2027. Det nye udgiftsloft indebærer en højere vækst i det offentlige forbrug, end det var tilfældet i det beregningstekniske forløb i *Dansk Økonomi, forår 2023*.

For årene 2028-30 følges et beregningstekniske forløb, der ikke afviger væsentligt fra det seneste skøn, men niveauet for det offentlige forbrug i 2030 er øget ca. 3 pct. som følge af den højere vækst i perioden 2023-27.

## OFFENTLIG OG STRUKTUREL BESKÆFTIGELSE

**Kraftig stigning i offentlig beskæftigelse frem til slutningen af 1980'erne ...**

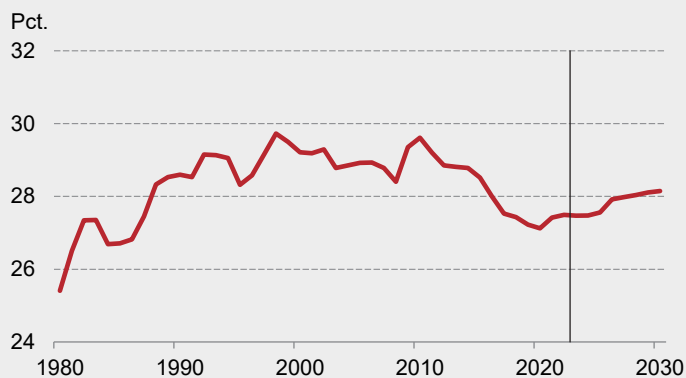
Den offentlige beskæftigelses andel af den samlede strukturelle beskæftigelse steg gradvist frem til slutningen af 1980'erne, jf. figur II.32. Stigningen var drevet af, at antallet af offentligt beskæftigede steg med omkring 10.000 personer om året, mens den strukturelle beskæftigelse var omtrent uændret. Den kraftige stigning i beskæftigelse skal ses i lyset af, at arbejdstiden faldt.

**... og begrænset stigning i perioden mod 2015**

Fra slutningen af 1980erne til 2015 steg den offentlige beskæftigelse med ca. 2.000 personer om året, og samtidig steg den strukturelle beskæftigelse drevet af blandt andet arbejdsmarkedsreformer. Det resulterede i, at den offentlige beskæftigelse udgjorde en nogenlunde konstant andel af den strukturelle beskæftigelse.

**FIGUR II.32 OFFENTLIG BESKÆFTIGELSE**

Den offentlige beskæftigelse udgjorde en stort set konstant andel af den strukturelle beskæftigelse fra slutningen af 1980'erne til 2015. I de senere år er denne andel faldet.



Anm.: Den lodrette streg angiver overgang til prognose.

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

**Den strukturelle beskæftigelse er vokset hastigt de senere år**

Siden 2015 er den offentlige beskæftigelse steget med ca. 5.000 personer om året, men som andel af den strukturelle beskæftigelse har der været et betydeligt fald. Når den offentlige beskæftigelse har udgjort en faldende andel af den samlede beskæftigelse i de senere år, er det altså udtryk for en ekstraordinært stor fremgang i den strukturelle

**Offentlig  
beskæftigelsesandel  
på 28 pct. af  
strukturel  
beskæftigelse i 2030**

beskæftigelse, der blandt andet er drevet af tilbagetrækningsreformen og tilgang af udenlandsk arbejdskraft.

Hvis væksten i det offentlige forbrug frem mod 2030 følger de forudsætninger, der er anvendt i nærværende fremskrivning, vil det medføre en gradvis stigning i den offentlige beskæftigelse, der er hurtigere end den strukturelle beskæftigelse. I nærværende fremskrivning vurderes den offentlige beskæftigelse som andel af den strukturelle beskæftigelse til 28 pct. i 2030, hvilket er i underkanten af niveauet fra perioden 1990-2015.

### **DEN STRUKTURELLE SALDO FREM MOD 2030**

**Strukturel saldo  
tager højde for  
konjunkturudsving  
og visse midlertidige  
forhold**

Den offentlige saldo svinger meget i takt med konjunkturerne. Derfor er den ikke særlig velegnet til at planlægge den økonomiske politik efter. I stedet ses ofte på den strukturelle saldo, der renser for konjunkturerne bidrag, og derfor er mere velegnet at styre efter. Det er da også den strukturelle saldo, der indgår som mål i den mellemfristede planlægning for regeringen, hvor der aktuelt er en målsætning om, at der højst må være et strukturelt underskud på ½ pct. af BNP i 2030.

#### **DEN STRUKTURELLE SALDO**

Den faktiske saldo svinger meget med konjunkturerne og andre midlertidige forhold. Det gør, at det er svært at vurdere de underliggende offentlige finanser alene ved at se på den faktiske saldo. Derfor ses ofte på den strukturelle saldo.

Den strukturelle saldo findes ved at korrige den faktiske saldo for konjunkturerne påvirkning. Det gøres ved at tage udgangspunkt i, hvor meget konjunkturerne historisk har bidraget til den offentlige saldo. Derudover korrigeres for udsving i nogle særlige skatter, der kan svinge meget fra år til år, eksempelvis pensionsafkastskatten. Den strukturelle saldo kan opgøres på flere måder. I dette afsnit anvendes budgetlovens metode til opgørelsen af den strukturelle saldo.

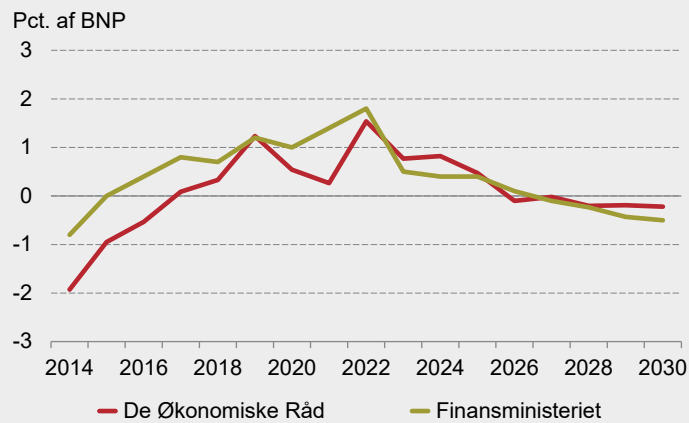
Det er ikke muligt at observere det sande konjunkturbidrag til den offentlige saldo, heller ikke i historiske år. Derfor er den strukturelle saldo altid en beregnet størrelse, der er forbundet med en vis usikkerhed både i fremskrivninger og i den historiske periode.

### Den strukturelle saldo svækkes frem mod 2030

Der skønnes betydelige overskud på den strukturelle saldo på kort sigt, men frem mod 2030 svækkes den strukturelle saldo gradvist. Det gælder både i vurderingen i nærværende fremskrivning og hos Finansministeriet, jf. figur II.33. Der er dog i begge fremskrivninger i alle år frem mod 2030 afstand til grænsen for underskuddet i budgetloven på 1 pct. af BNP.

**FIGUR II.33 STRUKTUREL SALDO FREM MOD 2030**

Den strukturelle saldo svækkes gradvist mod 2030. Det skyldes primært høj vækst i det offentlige forbrug.



Anm.: Den strukturelle saldo er opgjort med budgetlovens metode.  
Kilde: Finansministeriet (2023) og egne beregninger.

### Forværring af strukturel saldo frem mod 2030 skyldes finanspolitik, ...

I 2022 skønnes den strukturelle saldo at udvise et overskud på 1,5 pct. af BNP. Det vendes frem mod 2030 til et underskud på 0,2 pct. af BNP, så den strukturelle saldo samlet set ventes svækket med 1,7 pct.point. Svækkelsen af den strukturelle saldo skyldes primært den forudsatte finanspolitik. Det offentlige forbrug og de offentlige investeringer stiger med 2,8 pct. af strukturelt BNP i perioden. Hertil kommer, at det nye ejendomsskattesystem indebærer, at den gennemsnitlige beskatning af boliger vil falde i 2024. Samlet set vurderes det, at lavere provener fra ejendomsskatterne vil svække den strukturelle saldo med ca. 0,4 pct. af BNP fra 2022 frem mod 2030. Udover finanspolitikken forværrer stigninger i renterne også den strukturelle saldo frem mod 2030. Renterne har i en årrække været faldende, hvilket løbende har ført til et fald i rentefradraget. Renterne er steget betydeligt gennem 2022 og

2023, men det får først for alvor betydning for størrelsen af rentefradraget i takt med, at realkreditobligationerne bliver refinansieret. Frem mod 2030 vil de højere renter gradvist føre til en stigning i husholdningernes rentefradrag, hvilket løbende svækker den strukturelle saldo.

... som delvist modvirkes af højere beskæftigelse og nordsøindtægter

Der forudsættes en betydelig stigning i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2030, hvilket vurderes at styrke den strukturelle saldo med 0,5 pct. af BNP i perioden. Samtidig bliver den strukturelle saldo forbedret af, at nordsøbeskatningen stiger, idet produktionen øges, når Tyrafeltet sættes i drift i 2024 kombineret med, at det er forudsat, at olieprisen stiger frem mod 2030.

### **Ændring i skøn for strukturel saldo siden foråret**

Højere offentlige udgifter svækker strukturel saldo med ca. ½ pct. af BNP, ...

Siden foråret er der gennemført tiltag, der har svækket den offentlige saldo frem mod 2030. På den korte bane er der sket en udvidelse af Ukraine-fonden, hvilket særligt har svækket den strukturelle saldo i 2023 og 2024. De foreslåede udgiftslofter for 2024-27 indebærer en opjustering af skønnet for det offentlige forbrug i forhold til det, der var lagt til grund i *Dansk Økonomi, forår 2023*. De højere forbrugsudgifter i 2027 vil i nærværende fremskrivning hæve det offentlige forbrug i 2030. Samlet set har de nye udgiftslofter svækket den strukturelle saldo med ca. 0,5 pct. af BNP i 2030 i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2023*, jf. tabel II.4.

... hvilket modvirkes af højere PAL-skat og offentlige renteindtægter afledt af en højere rente

Renterne i 2030 er i forbindelse med nærværende fremskrivning opjusteret i forhold til i foråret, jf. afsnit II.2. De højere renter indebærer isoleret set, at skønnet for indtægter fra pensionsafkastskatten er opjusteret med 0,2 pct. af BNP. De offentlige nettorenteindtægter er også påvirket positivt af de højere renter, hvilket styrker den strukturelle saldo frem mod 2030 med ca. 0,2 pct. af BNP. I modsat retning trækker, at de højere renter medfører et højere rentefradrag for husholdningerne, hvilket reducerer statens indtægter fra indkomstskatter og svækker den strukturelle saldo frem mod 2030. Endeligt er det langsigtede provenu fra aktieindkomstskatten blevet opdateret i forbindelse med denne fremskrivning, hvilket har medført en opjustering på 0,2 pct. af BNP.

Lavere forbrugskvote svækker den strukturelle saldo

Det private forbrug som andel af BNP er nedjusteret i forbindelse med den aktuelle fremskrivning, mens nettoeksporten er blevet justeret op. Det reducerer den offentlige saldo, da der stort set ikke betales moms og afgifter af eksport.



**TABEL II.4 ÆNDRING I STRUKTUREL SALDO I FORHOLD TIL DANSK ØKONOMI, FORÅR 2023**

Højere offentlige udgifter svækker den strukturelle saldo mod 2030 siden vurderingen i foråret.

	2023	2024	2025	2026	2027	2030
	----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, efterår 2023</i>	0,8	0,8	0,5	-0,1	0,0	-0,2
<i>Dansk Økonomi, forår 2023</i>	0,9	1,0	0,3	0,1	0,2	0,1
Forskel	-0,1	-0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Bidrag til forskel:						
<b>Offentlige udgifter</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>
- Udvidelse af Ukraine-fond	-0,3	-0,4	0,0	0,0	0,0	
- Nye udgiftslofter i øvrigt		0,0	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
<b>Finansielle forhold</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>
- Rentefradrag	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
- Aktiebeskatning	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
- PAL-indtægter	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Offentlige renteindtægter	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2
<b>Lavere forbrugskvote</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>
<b>Andet</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>

Anm.: Rentefradrag er ændring i skatteværdien af rentefradraget. Lavere forbrugskvote er mindskede indtægter fra moms- og afgifter på det private forbrug som følge af det lavere private forbrug.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2023* og egne beregninger.

## RÅDERUM FREM MOD 2030

Råderummet er et centralt pejlemærke i den finanspolitiske planlægning

Igennem de senere år har begrebet råderum udviklet sig til at være det centrale begreb i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Når nye tiltag skal finansieres, sker det jævnligt via såkaldt råderumsfinansiering. Finansministeriet opgør normalt råderummet to gange om året i forbindelse med offentliggørelsen af Danmarks Konvergensprogram i foråret og i forbindelse med forslaget til finanslov og udgiftslofter i august.

**Råderummet er en beregningsteknisk opgørelse, ...**

Råderummet beregnes som forskellen mellem regeringens saldomålsætning i 2030 på -0,5 pct. af BNP, og den saldo, der vil opstå i en hypotetisk situation, hvor der forudsættes nulvækst i det offentlige forbrug fra det år der vedtaget eller foreslået en finanslov aktuelt 2024 til 2030. Det forudsættes samtidigt, at offentlige indtægter og alle andre offentlige udgifter følger det samme forløb, som der er i den mellemfristede fremskrivning. Råderummet kan anvendes til for eksempel varige skattelettelser og vækst i det offentligt forbrug. For en nærmere beskrivelse af beregningen af råderummet se nedenstående boks II.8.

**... som er forbundet med usikkerhed og revideres hvert halve år**

Opgørelsen af råderummet er forbundet med betydelig usikkerhed, og Finansministeriet reviderer løbende skønnet for råderummet. For eksempel opjusterede Finansministeriet råderummet med 16 mia. kr. i foråret 2023, hvoraf godt 10 mia. kr. skyldes forbedringer afledt af realøkonomien primært som følge af et nyt skøn for den strukturelle beskæftigelse. Der er overordnet set fire årsager til, at råderummet løbende revideres, og ikke er et præcist mål for muligheden for permanent at øge de offentlige udgifter eller sænke skatter.

**Usikkerhed på vurdering af saldo frem mod 2030**

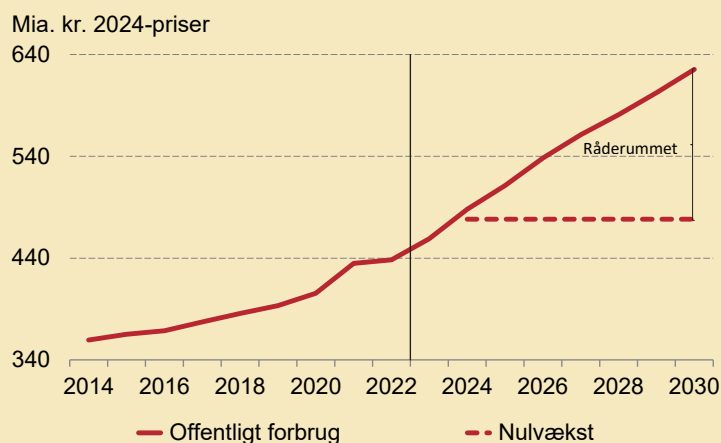
Der er for det første betydelig usikkerhed forbundet med opgørelsen af råderummet, idet opgørelsen afhænger af forudsætningerne i fremskrivningen af realøkonomien og de offentlige finanser til 2030. Der er for eksempel usikkerhed om opgørelsen af den strukturelle beskæftigelse, om forudsætningerne om renteutviklingen og om udviklingen i indkomstoverførsler.

**Midlertidige skatteindtægter øger råderummet**

For det andet kan en forøgelse af råderummet ikke altid anvendes til permanente udgifter uden det påvirker holdbarheden i dansk økonomi. Hvis skatteindtægterne stiger i en midlertidig periode kan det ikke finansiere permanente udgifter uden at svække holdbarheden. Eksempler på dette er forhøjelsen af indbetalingsloftet for alderspension, der øger skatteindtægterne i en længere periode, men på langt sigt svækkes den offentlige saldo, da der kommer færre indtægter fra beskætning af fradragsberettigede pensionsordninger. En forøgelse af provenuet fra nordsøbeskatningen vil ligeledes øge råderummet, da saldoen isoleret et forbedres i 2030, mens holdbarheden ikke vil blive nævneværdigt påvirket, da udvindingen fra Nordsøen vil ophøre. Hvis disse midlertidige indtægter omsættes til højere offentligt udgifter eller lavere skatter, vil det svække holdbarheden, da indtægterne falder bort på den lange bane.

**BOKS II.8 RÅDERUM**

Råderum beregnes af Finansministeriet som forskellen på regeringens mellemfristede målsætning om saldoen i 2030 og den saldo, der vil opstå i en hypotetisk situation, hvor det offentlige forbrug uden afskrivninger i reale termer holdes konstant fra 2024 og frem til 2030, samtidig med, at alle de øvrige offentlige udgifter og indtægter følger deres normale beregningstekniske forløb. I Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger fremskrives det offentlige forbrug frem mod 2030 efterfølgende, således at hele råderummet er placeret som vækst i det offentlige forbrug. I figur A er råderummet illustreret som forskellen på udviklingen i det offentlige forbrug i den seneste lange fremskrivning fra Finansministeriet frem til 2030 og en situation med nulvækst i det offentlige forbrug.

**FIGUR A FINANSMINISTERIETS RÅDERUM**

Anm.: Råderummet er korrigeret for midlertidige udgifter til offentligt forbrug vedrørende Ukrainefonden, ukrainske flygtninge i Danmark og offentlige forbrugsudgifter knyttet til erstatninger til minkavlere.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027, Finansministeriet.

Råderummet opstår i Finansministeriets fremskrivning, da der løbende er vækst i dansk økonomi, hvilket øger skatteindtægterne, mens det offentlige forbrug teknisk forudsættes at være konstant. Nulvækst i det offentlige forbrug vil indebære, at det offentlige forbrug vil falde som andel af BNP, og også at forbruget pr. borger vil falde, da der ventes en stigning i befolkningen.

Råderummet afhænger af saldomålsætningen i det mellemfristede år. Jo lavere saldomålet er jo højere bliver råderummet. Aktuelt kommer knap halvdelen af Finansministeriets råderum fra, at den strukturelle saldo i deres fremskrivning svækkes fra et overskud på 0,4 pct. af BNP i 2024 til et underskud på 0,5 pct. af BNP i 2030.

**Råderum beregnet i forhold til et forløb med offentlige besparelser**

En tredje udfordring, man skal være opmærksom på, er, at råderummet beregnes i forhold til et forløb, hvor realvæksten i det offentlige forbrug forudsættes at være konstant. Nulvækst i det offentlige forbrug vil indebære, at det offentlige forbrug falder som andel af BNP, og også at forbruget pr. borger falder, da der ventes en stigning i befolkningen.

**Den forudsatte vækst i andre udgifter påvirker råderum**

Endeligt beregnes råderummet som nævnt med udgangspunkt i en forudsætning om nulvækst i det offentlige forbrug, men det offentlige forbrug udgør kun ca. halvdelen af de offentlige udgifter. Den anden halvdel af de offentlige udgifter følger et beregningsteknisk forløb. I fremskrivningen er der for eksempel indregnet en vækst i overførselsudgifterne afledt af den demografiske udvikling, og der er forudsat vækst i for eksempel subsidierne, overførslerne til udlandet og de offentlige investeringer. Væksten i disse udgifter indgår ikke i opgørelsen af råderummet. Derfor vil en opjustering i de øvrige udgifter reducere den mulige vækst i det offentlige forbrug og dermed råderummet, selvom den samlede udgiftsvækst er uændret.

**Råderum er 9 mia. kr. større end Finansministeriets**

Der har ikke tidligere været præsenteret et råderum i fremskrivninger fra formandskabet for De Økonomiske Råd. I nærværende fremskrivning er der imidlertid beregnet et råderum. Det er opgjøret som ændringen i det offentlige forbrug fra 2024 til 2030 i 2024-priser, hvilket svarer til ca. 54 mia. kr. Til dette skal lægges forskellen på den beregnede saldo i 2030 på -0,2 pct. af BNP, og regeringens målsætning om en strukturel saldo på -0,5 pct. af BNP, som giver mulighed for en større vækst i det offentlige forbrug uden at bryde saldomålsætningen på knap 10 mia. kr. Råderummet kan i nærværende fremskrivning opgøres til 64 mia. kr., hvilket er ca. 9 mia. kr. mere end det råderum, Finansministeriet har præsenteret i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027*, jf. tabel II.5.

**Relativ beskeden forskel kan tilskrives nordsøprovenu samt andre udgifter**

Når der tages højde for usikkerheden i vurderingen af de offentlige finanser er forskellen i opgørelsen af råderummet på 9 mia. kr. eller 0,3 pct. af BNP forholdsvis beskeden. Endvidere kan ca. 7 mia. kr. af forskellen tilskrives fremskrivningen af nordsøindtægterne og fremskrivningen af udgifter til offentlige investeringer og subsidier. Disse to forhold kan ikke anvendes til permanent at hæve de samlede offentlige udgifter eller sænke skatterne i forhold til Finansministeriets fremskrivning uden, at det vil reducere holdbarheden af dansk økonomi. For alle praktiske forhold er der altså stort set de samme midler til rådighed frem mod 2030 i nærværende fremskrivning og i Finansministeriets fremskrivning.

TABEL II.5 RÅDERUM FREM MOD 2030

Råderummet vurderes større end Finansministeriets opgørelse, hvilket blandt andet er drevet af højere indtægter fra nordsøbeskatningen og et lavere skøn for udgifter til investeringer og subsidier.

	Mia. kr. 2024 priser
Finansministeriets råderum	55
DØRS Råderum	64
Forskel til Finansministeriet i alt	9
Heraf	
Forskelle i vedr. investering og subsidier	3
Nordsø	4
Arbejdsmarked	1
- Førtidspensionister	2
- Strukturel beskæftigelse i øvrigt	1
- Store bededag	-3
- Gennemsnitlig arbejdstid i øvrigt	1
Nettorenteindtægter	6
Pensionsafkastskat	-7
Andre forskelle	2

Anm.: I beregningen af råderummet er der taget højde for, at en række udgifter i 2024 er midlertidige. Det drejer sig om administration af kompensation af minkejere, udgifter til ukrainske flygtninge i Danmark og visse af udgifterne til Ukraine-fonden. Disse midlertidige udgifter udgør samlet set knap 10 mia. kr. Råderummet er derfor opgjort som væksten i det offentlige forbrug tillagt 10 mia. kr. Dette svarer til det, der er gjort i Finansministeriets opgørelse af råderummet. De enkelte bidrag til forklaring af forskellen til Finansministeriet er opgjort som den isolerede saldoeffekt i 2030 af de enkelte poster.

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027 og egne beregninger.

**Samlet set omtrent samme vurdering af beskæftigelse og arbejdstid**

Der er forskelle i fremskrivningen af den strukturelle beskæftigelse og den gennemsnitlige arbejdstid i forhold til Finansministeriet. Forskellene går dog næsten ud mod hinanden, så de samlede forskelle knyttet til vurdering af arbejdsmarkedet øger kun råderummet med 1 mia. kr. i nærværende fremskrivning i forhold til Finansministeriets fremskrivning. Forskellene til Finansministeriet er særligt, at der er en lidt højere strukturel beskæftigelse i nærværende fremskrivning, hvoraf en del skyldes, at det skønnes, at der vil være færre førtidspensionister i

2030. Herudover er den gennemsnitlige arbejdstid lidt lavere i nærværende fremskrivning end i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027*, hvilket er drevet af en forskellig vurdering af effekten af afskaffelsen af store bededag.

**Forskelle i renteantagelser reducerer råderummet med 1 mia. kr.**

I forhold til Finansministeriets vurdering, er der to ret store forskelle i vurderingen af, hvordan de offentlige finanser påvirkes af renteutviklingen frem mod 2030. Finansministeriet anvender en højere rente og skønner derfor, at proventet fra pensionsafkastskatten er højere i 2030, end det er tilfældet i nærværende fremskrivning.<sup>23</sup> Dette opvejes næsten af, at de skønnede offentlige nettorenteindtægter er højere i nærværende fremskrivning, end det er tilfældet hos Finansministeriet.

### Anvendelse af råderummet frem mod 2030

**11 mia. kr. af råderum skal anvendes til forsvar og grønne tiltag**

Det er i denne fremskrivning vurderet, at der er et råderum på 64 mia. kr. i 2024 priser. Det er dog ikke et udtryk for, hvad der frit kan disponeres i forbindelse med fremtidige aftaler, da der allerede er indgået flerårige aftaler på nogle områder, der vil øge udgifterne frem mod 2030. Der er eksempelvis indgået en forsvarsaftale, der indebærer, at forsvarsudgifterne løbende skal øges frem mod 2030. I forsvarsaftalen er det anført, at den skal finansieres via råderummet og investeringsrammen, hvilket lægger beslag på ca. 9 mia. kr. af råderummet.<sup>24</sup> Der er i *Aftale om Etablering af en grøn fond* blevet afsat et grønt råderum, hvor der er reserveret et grønt råderum til initiativer på det grønne område. I Finansministeriets opgørelse af råderummet er afsat ca. 2 mia. kr. i 2030 til nye grønne tiltag. I beregningen af råderummet er der godt 50 mia. kr. tilbage, når der er taget højde for vækst i forsvarsudgifterne og grønt råderum, jf. figur II.34.

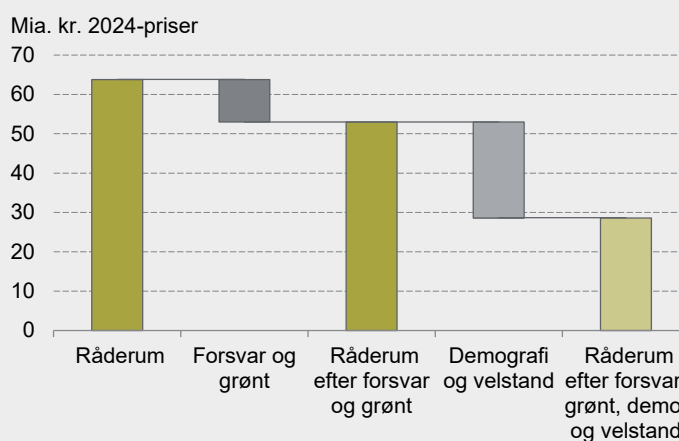
---

23) Forskellen skyldes, at der ved beregning af proventet fra PAL-skatten i nærværende beregning tager udgangspunkt i renten i 2030. Finansministeriet anvender i deres beregning af proventet den langsigtede rente, der først nås i 2050.

24) Der er i aftalen om forøgede forsvarsudgifter anført, at en del vil vedrøre investeringer. Det er dog ikke i *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027* anført, hvor stor en del af investeringsrammen, der vedrører forsvarsudgifter. Det er derfor i nærværende fremskrivning lagt til grund, at alle de nye udgifter til forsvaret skal finansieres af råderummet.

**FIGUR II.34 RÅDERUMMET TIL 2030**

De aftalte udgifter til forsvar og grønne initiativer vil indebære et træk på råderummet på ca. 11 mia. kr. En beregningsteknisk forudsætning om, at det offentlige forbrug følger et demografi- og velstands-træk i 2025-30 vil indebære et yderligere træk på ca. 24 mia. kr.



Anm.: "Råderum" er det beregnede råderum i denne fremskrivning. "Forsvar og grønt" er udgifter reserveret til grønne initiativer i Finansministeriet (2023) og udgifter til højere forsvarsudgifter i forsvarsaftalen. "Råderum efter forsvar og grønt" er, hvad der resterer i råderummet efter der er anvendt 11 mia. kr. til vækst i udgifterne på disse områder. "Demografi og velstand" er demografi- og velstandstrækket for perioden fra 2025 til 2030. "Råderum efter forsvar, grønt, demo- og velstand" er efter der er anvendt 11 mia. kr. på det grønne råderum og forsvaret, og hvis der anvendes 24 mia. kr. til øget offentligt forbrug.

Kilde: Finansministeriet (2023), Forsvarsministeriet (2023) og egne beregninger.

### DEMOGRAFI- OG VELSTANDSTRÆK

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

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

**Demografi- og velstandstræk kan beregnes til 24 mia. kr.**

Den centrale antagelse i beregningen af råderummet er som nævnt, at der er nulvækst i det offentlige forbrug fra 2024 til 2030. Der er altså i beregningen af råderummet ikke sat midler af til at dække udgifter til offentlig service som følge af ændringer i befolkningen frem mod 2030. Det er en politisk beslutning, hvorvidt det offentlige forbrug skal følge den demografiske udvikling. Det kan dog illustrativt beregnes, hvor stor en del af råderummet, der skal bruges på vækst i det offentlige forbrug frem mod 2030, hvis det skal følge befolknings og velstandsudviklingen. Hvis det offentlige forbrug skal følge det demografi- og velstandskorrigerede træk i perioden fra 2024 til 2030, vil det kræve en vækst i det offentlige forbrug på ca. 24 mia. kr. i 2024-priser. Der er altså fortsat knap 30 mia. kr. til andre initiativer.

### **FINANSPOLITIKKENS AKTIVITETSVIRKNING**

**Finanspolitikken påvirker aktiviteten svagt negativt i år**

Det offentlige forbrug vurderes at dæmpe aktiviteten på trods af en vækst i det offentlige forbrug på 1½ pct. i 2023. Det dækker over, at en del af væksten i det offentlige forbrug kan henføres til genanskaffelser af våben doneret til Ukraine, som har en beskeden betydning for aktiviteten i Danmark. Hertil kommer, at væksten i den strukturelle beskæftigelse er høj i 2023, og den offentlige beskæftigelse forudsættes at vokse langsommere. I løbet af 2023 er der gennemført flere tiltag afledt af inflationen blandt andet øget ældrecheck og midlertidig nedsættelse af elafgiften. Disse tiltag har isoleret set øget aktiviteten. Samlet set vurderes finanspolitikken at dæmpe kapacitetspresset lidt målt ved den etårige finanseffekt i 2023, jf. tabel II.6.

**Forslaget til finanslov indebærer en let positiv påvirkning af aktiviteten**

Det fremlagte forslag til finanslov for 2024 skønnes at øge aktiviteten med 0,2 pct.point. Det drives primært af en vækst i det offentlige forbrug på ca. 2 pct., samt tilbagebetaling af for meget betalte ejendoms-skatter, der indgår i øvrige forhold. I modsat retning trækker, at de midlertidige tiltag afledt af inflation bliver udfaset. Den midlertidige nedsættelse af elafgifterne er rullet tilbage, og den ekstra ældrecheck ophører næste år. Samlet set vurderes det, at finanspolitikken vil øge aktivitetspresset med ca. 0,2 pct.point i 2024 set i forhold til 2023.



TABEL II.6 FINANSEFFEKT

Finanslovsforslaget øger aktiviteten i 2024.

	2019-22 <sup>a)</sup>	2022-23 <sup>b)</sup>	2023-24 <sup>b)</sup>
	----- Pct.point -----		
Off.forbrug	-0,3	-0,3	0,2
Off.inv.	0,2	0,0	0,0
Indkomstoverførsler	0,0	0,0	-0,1
Indkomstskatter	0,0	0,0	0,0
Afgifter	0,0	0,1	-0,1
Øvrige	0,1	0,1	0,1
Finanseffekt i alt	0,1	-0,2	0,2

a) Finanseffekt i 2022 set i forhold til 2019, dvs. før covid-19.

b) Finanseffekt set i forhold til året før.

Kilde: Egne beregninger.

## II.5

# SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

## FINANSPOLITISKE MÅL

**Saldomål overholdes ifølge fremskrivningen**

Kapitlet indeholder en fremskrivning af de offentlige finanser til 2030, ifølge hvilken budgetlovens saldomål overholdes. Strukturel saldo overholder underskudsgrænsen på 1 pct. af BNP i hele fremskrivningsperioden, og i 2030 er det strukturelle underskud mindre end målet på -½ pct. af BNP. Den offentlige saldo overholder også EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP hele perioden, og ØMU-gælden holder sig under EU's grænse på 60 pct. af BNP.

**Nedjustering af strukturel saldo i 2030 skyldes blandt andet nye udgiftslofter**

Der er dog tale om en nedjustering af skønnet for den strukturelle saldo i 2030 på ca. 0,3 pct.point i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2023*, og der ventes nu et underskud på ca. 0,2 pct. af BNP i 2030. Der ligger en række forskellige ændringer bag, jf. afsnit II.4, men en væsentlig forklaring er indarbejdelsen af højere udgiftslofter til blandt andet offentligt forbrug ifølge regeringens forslag til finanslov og

udgiftslofter fra august. Det er dermed ikke en forværret vurdering af realøkonomien, der har ført til en ændring i vurderingen af de offentlige finanser, men indarbejdelse af regeringens finanspolitiske prioritering.

**Beregnet råderum bygger på fremskrivning med nulvækst i reelt offentligt forbrug**

Det såkaldte råderum er et centralt omdrejningspunkt i den finanspolitiske planlægning. Råderummet er en beregningsteknisk opgørelse af, hvor mange penge der kan forventes at være til rådighed frem mod 2030. Størrelsen på råderummet er givet ved forskellen mellem regeringens mellemfristede saldomål på  $-\frac{1}{2}$  pct. af BNP og et hypotetisk saldoforløb, der bygger på en fremskrivning af samtlige offentlige indtægter og udgifter, hvor det reale offentlige forbrug dog holdes konstant fra 2024 til 2030.

**Beregnet råderum er forbundet med usikkerhed**

Råderummet kan anvendes til blandt andet skattelettelser og offentligt forbrug, herunder eksempelvis til at dække et demografi- og velstands-træk. Alternativt kan råderummet også bruges til offentlig opsparring. Der er betydelig usikkerhed forbundet med opgørelsen af råderummet. Eksempelvis afhænger størrelsen af råderummet af udviklingen frem mod 2030 i renter, oliepris og strukturel beskæftigelse. Størrelsen af råderummet ændres derfor, hvis eksempelvis renteforudsætningerne ændres, eller hvis der vedtages nye offentlige udgifter eller skattelettelser.

**Forskel i bud på råderum mellem Finansministeriet og formandskabet understreger usikkerhed**

Ifølge Finansministeriets seneste opgørelse i august udgør råderummet ca. 55 mia. kr. Der er mindre forskelle i formandskabets og Finansministeriets vurdering af skatteindtægter og offentlige udgifter frem mod 2030, og baseret på kapitlets fremskrivning beregnes et lidt større råderum på ca. 64 mia. kr., jf. afsnit II.4. Råderummet kan virke stort, men det skal blandt andet dække øgede forsvarsudgifter og en eventuel positiv realvækst i det offentlige forbrug frem mod 2030.<sup>25</sup> En forskel på ca. 9 mia. kr. i beregnet råderum mellem Finansministeriet og nærværende fremskrivning kan ligeledes lyde af meget, men der er som nævnt ovenfor en betydelig usikkerhed forbundet med fremskrivningen af de offentlige finanser og opgørelsen af råderummet. Når man tager usikkerheden i betragtning, bør de to opgjorte råderum opfattes som værende nær sammenfaldende.

---

25) De aftalte udgifter som følge af forsvarsforliget og aftale om såkaldt grønt råderum vil tilsammen indebære et træk på råderummet på ca. 11 mia. kr. En beregningsteknisk forudsætning om, at det offentlige forbrug følger et demografi- og velstandstræk i årene 2025-30 vil indebære et træk på råderummet på ca. 24 mia. kr.

## BESKÆFTIGELSE OG FINANSPOLITISK ANBEFALING

<b>Beskæftigelsesgap på ca. 3 pct.</b>	Beskæftigelsen i Danmark er fortsat med at stige siden vurderingen i <i>Dansk Økonomi, forår 2023</i> . I juli var lønmodtagerbeskæftigelsen steget ca. 200.000 personer i forhold til udgangen af 2019, og aktuelt er beskæftigelsen dermed ca. 90.000 højere end det skønnede strukturelle niveau; hvilket svarer til et beskæftigelsesgap på ca. 3 pct. Knap halvdelen af beskæftigelsesstigningen skyldes personer med udenlandsk statsborgerskab. En analyse i afsnit II.3 viser, at en stigende andel af denne beskæftigelsesfremgang i løbet af opsvinget er tilvejebragt gennem nyindvandet udenlandsk arbejdskraft.
<b>Høj produktion skyldes også medicinalindustrien</b>	Tilgangen af udenlandsk arbejdskraft har bidraget til produktionsfremgangen de senere år, mens en kraftig vækst i medicinalindustrien er en anden væsentlig årsag. Ses bort fra den markante fremgang i medicinalindustrien, har produktionen været præget af stilstand det seneste års tid, hvilket skal ses i lyset af en periode med høj inflation og stigende renter. Stilstanden i dansk økonomi ventes at fortsætte et par år, bortset fra medicinalproduktionen. Samlet set skønnes BNP-væksten i år at blive ca. 1¼ pct. og ca. 1¼ pct. næste år.
<b>Usikkerhed om strukturel beskæftigelse</b>	Det er usikkert, hvor stor en del af de seneste års beskæftigelsesstigning, der kan forventes at være af strukturel karakter, jf. diskussionen i afsnit II.3. Et spørgsmål er, hvorvidt det kan lykkes at fastholde marginalgrupper knyttet til arbejdsmarkedet (positiv hysteresis). Et andet spørgsmål knytter sig til den markante nytildgang af udenlandsk arbejdskraft. I fald der er tale om personer, som mere varigt får tilknytning til Danmark og står til rådighed for det danske arbejdsmarked, vil det løfte den potentielle produktion og forbedre de offentlige finanser.
<b>Næste år ventes fortsat pres på arbejdsmarkedet</b>	Ifølge det skønnede beskæftigelsesgap er presset på arbejdsmarkedet fortsat højt, mens andre arbejdsmarkedsindikatorer peger på et lidt mindre – og aftagende – pres på arbejdsmarkedet. Det kan betyde, at den strukturelle beskæftigelse er højere end aktuelt skønnet. Trods usikkerhed om den præcise størrelse af presset på arbejdsmarkedet, er der dog klare indikationer på et betydeligt kapacitetspres i dansk økonomi, som forventes at aftage gradvist de kommende år. Der vurderes stadig at være et noget større pres på arbejdsmarkedet næste år end i 2019.
<b>Forventet konjunktursituation tilsiger stram finanspolitik</b>	I vurderingen af, hvor stram eller lempelig finanspolitikken bør være, kan den forventede konjunktursituation næste år sammenlignes med situationen i 2019, som var et år med relativ normal konjunktursituation og uden ekstraordinære finanspolitiske tiltag (som eksempelvis de forskellige coronatiltag de efterfølgende år). Beskæftigelsesgap skønnes

i nærværende prognose at stige med ca. 1½ pct.point fra 2019 til 2024, og finanspolitikken burde derfor – alt andet lige – være strammet. Den finanspolitiske tommelfingerregel, som er beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2007* samt i Grinderslev og Smidt (2023) tilsiger en opstramning på knap ½ pct. i forhold til 2019. Som diskuteret ovenfor er der dog andre indikatorer, der peger på, at presset på arbejdsmarkedet måske er mindre, end det skønnede beskæftigelsesgap tilsiger, hvilket trækker i retning af en lidt mindre opstramning af finanspolitikken.

**Finanspolitikken vurderes at være lempelig i forhold til 2019**

Finanspolitikken – målt ved den kumulerede finanseffekt – vurderes at indebære et løft i BNP på ca. 0,1 pct. i 2024 i forhold til 2019. Den strukturelle saldo vurderes at være lidt forværret fra 2019 til 2024, selvom der har været en underliggende forbedring som følge af en skønnet stigning i den strukturelle beskæftigelse på knap 150.000 personer fra 2019 til 2024. Finanspolitikken har dermed været lempelig i perioden.

**Finanspolitikken for 2024 bør strammes i forhold til det planlagte**

Den forventede konjunktursituation ifølge nærværende prognose tilsiger som nævnt, at finanspolitikken i 2024 burde bidrage til at reducere kapacitetspresset i økonomien i stedet for at øge det. Det skyldes dels, at risikoen for et mere brat og dybt tilbageslag øges, jo større ubalancer der er i økonomien, dels at et højt pres på arbejdsmarkedet indebærer øgede samfundsøkonomiske omkostninger, idet virksomhedernes omkostninger til at søge og ansætte nye medarbejdere stiger. En yderligere årsag til, at finanspolitikken aktuelt ikke bør bidrage til at øge efterspørgslen i økonomien er, at det underliggende prispres fortsat vurderes at være betydeligt, selvom inflationen er aftagende. En finanspolitisk stramning i størrelsesordenen ½ pct. i forhold til det planlagte (dvs. en opstramning på linje med det, den finanspolitiske tommelfingerregel tilsiger i forhold til den planlagte finanspolitik) vil ifølge beregninger på SMEC indebære et prisniveau, som er ca. ½ pct. lavere på tre års sigt.<sup>26</sup> Lavere prisstigninger de kommende år vil også understøtte forankringen af inflationsforventningerne.

---

26) Førsteårseffekten på priserne er begrænset som følge af forskellige trægheder i prisdannelsen.

## LITTERATUR

Ahmed, S., R. Correa, D.A. Dias, N. Gornemann, J. Hoek, A. Jain, E. X. Liu og A. Wong (2019): Global spillovers of a China hard landing. *International Finance Discussion Paper No. 1260*.

Basso, G., F. D'Amuri og G. Peri (2019): Immigrants, labor market dynamics and adjustment to shocks in the Euro Area. *IMF Economic Review*, 67, s. 528-572.

Beskæftigelsesministeriet (2023): Status på arbejdsmarkedet.

Castro, P.T. (2023): Four possible consequences of El Niño returning in 2023. University of Leeds.

Cette, G., J. Fernald og B. Mojon (2016): The pre-Great Recession slowdown in productivity. *European Economic Review*, 88, s. 3-20.

Chiodo, A.J. og M.T. Owyang (2003): The Whole Country Gets the Same Treatment, but Results Vary. *Federal Reserve Bank of St. Louis: The Regional Economist*.

Coibion, O., Y. Gorodnichenko og M. Weber (2022): Monetary policy communications and their effects on household inflation expectations. *Journal of Political Economy*, 130(6), 1537-1584.

Danmarks Nationalbank (2017): Aftale om boligskat stabiliserer boligpriser. Analyse (14).

Danmarks Nationalbank (2019): EU's indre marked for arbejdskraft dæmper konjunkturpres. Analyse (1).

Danmarks Nationalbank (2022): Penge- og finanspolitik i Danmark. Analyse (12).

Danmarks Nationalbank (2023a): Et tilbageslag i Kina vil reducere væksten i Danmark betydeligt. Analyse (8).

Danmarks Nationalbank (2023b): Homeowners' budgets and debt servicing capacity projections. Economic memo (4).

Danmarks Statistik (2023): BNP-fremgang på 0,3 pct. i andet kvartal 2023. Nyt fra Danmarks Statistik (300). August 2023.

Det Økonomiske Råds formandskab (2007): *Dansk Økonomi, forår 2007*.

De Økonomiske Råds formandskab (2017): *Dansk Økonomi, forår 2017*.

De Økonomiske Råds formandskab (2022): *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

De Økonomiske Råds formandskab (2023): *Dansk Økonomi, forår 2023*.

Durante, E., A. Ferrando og P. Vermeulen (2022): Monetary policy, investment and firm heterogeneity. *European Economic Review*, 148.

ECB (2023): *ECB staff macroeconomic projections for the euro area*. September 2023.

EU-Kommissionen (2023): *European Economic Forecast, Summer 2023*. September 2023.

European Banking Authority, EBA (2023): *2023 EU-wide stress test*. Juli 2023.

Federal Reserve Bank of New York (2023): Measuring the Natural Rate of interest. September 2023.

Fernald, J.G. og J.C. Wang (2016): Why has the cyclicality of productivity changed? What does it mean? *Annual Review of Economics*, 8, s. 465-496.

Finansministeriet (2023): *2030-planforløb: Grundlagt for udgiftslofter 2027*. August 2023.

Forsvarsministeriet (2023): *Aftale om dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033*. Juni 2023.

Grinderslev, D. og J. Smidt (2023): *SMEC 2023*. Udkommer november 2023.

Hoffmann, P., K. Benjamin og L. Sam (2018): The distribution of interest rate risk in the euro area. *Financial Stability Review*, 2018, 1.

IEA (2023): Europe's energy crisis: What factors drove the record fall in natural gas demand in 2022? Marts 2023.

Kraka (2018): Udenlandsk arbejdskraft er stabiliserende for dansk økonomi.

Lagarde, C. (2023): Policymaking in an age of shifts and breaks. *BIS central bankers' speeches*. August 2023.

Lane, P.R. (2023): The euro area hiking cycle - an interim assessment. *BIS central bankers' speeches*. Februar 2023

Lodge, A., A.S. Manu og I.B. Robays (2022): The impact of Chinese Macro risk shocks on global financial markets. *Financial Stability Review*. Maj 2022.

Michaillat, P. og E. Saez (2021): Beveridgean Unemployment Gap. *Journal of Public Economics Plus*, 2.

Müller, M. (2023): Why is inflation so high and so different in different euro area countries? *BIS central bankers' speeches*. Marts 2023.

OECD (2023): *Economic Outlook*. Interim Report. September 2023.

Powell, J.H. (2023): Inflation – progress and the path ahead. *BIS central bankers' speeches*. August 2023.

Rogoff, K.S. og Y. Yang (2020): Peak China Housing. NBER Working Paper No. 27697.

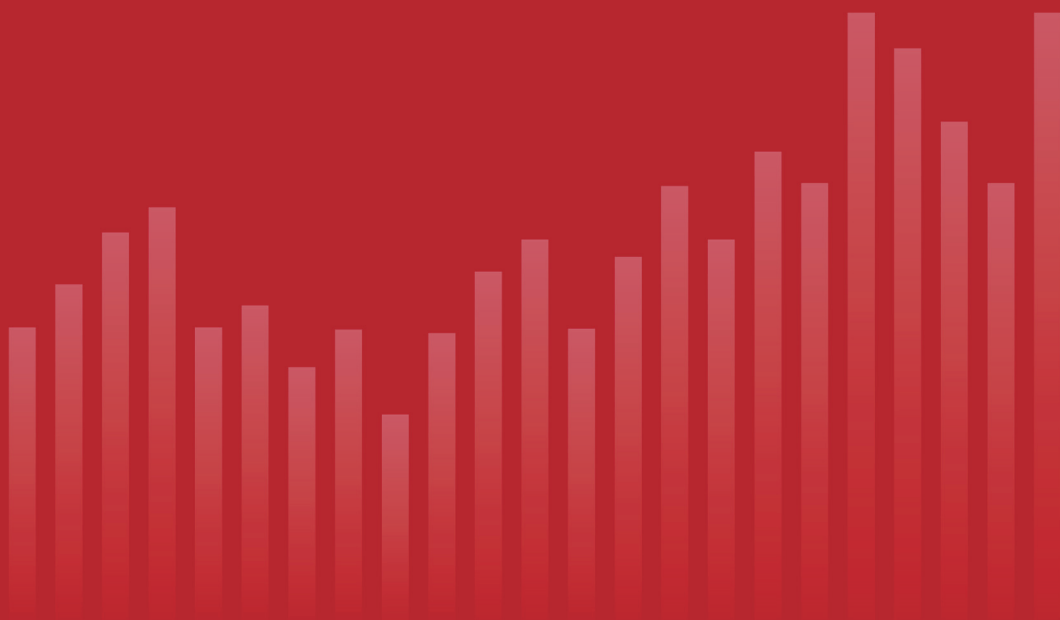
Rogoff, K.S. og Y. Yang (2022): A Tale of Tier 3 Cities. NBER Working Paper No. 30519.

Skatteministeriet (2018): Boligforligets virkninger på boligmarkedet, kapitel 4 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018*.

Skatteministeriet (2021): Det nye ejendomsvurderingssystem, kapitel 5 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

Vurderingsstyrelsen (2023): Nye boligskatte regler medfører skattelettelser til de fleste. Nyhed 12.09.2023.

Økonomiministeriet (2023): *Økonomisk Redegørelse, August 2023*.





De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# **KAPITEL III**

# **FINANSPOLITISK**

# **HOLDBARHED**

### **KAPITEL III**

## **FINANSPOLITISK HOLDBARHED**

I kapitlet præsenteres en langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og finanspolitik. I fremskrivningen udviser den offentlige saldo et underskud på mellem 0 og ½ pct. af BNP i de fleste år frem til efter 2050. Derefter vil den efterhånden udvise stigende overskud. Finanspolitikken er med en indikator på 0,3 pct. af BNP mere end holdbar. Det betyder, at den under de givne forudsætninger kan lempes permanent med ca. 9 mia. kr. om året, uden at den offentlige gæld vil vokse ukontrolleret i det lange løb.

Kapitlet bringer desuden forskellige eksempler på, hvad ændrede forudsætninger på forskellige områder vil betyde for fremskrivningen. Desuden præsenteres en dekomponering af betydningen af de væsentligste forskelle i forhold til regeringens langsigtede fremskrivning.

## III.1 INDLEDNING

### Ny langsigtet fremskrivning

Kapitlet præsenterer formandskabets langfristede 2023-fremskrivning af Danmarks økonomi og de offentlige finanser i de kommende årtier under en række centrale beregningsforudsætninger. Fremskrivningen bruges til at vurdere, hvor holdbar Danmarks finanspolitik er i det lange løb. Kapitlet forklarer de ændringer, der har fundet sted i de langsigtede udsigter for dansk økonomi siden *Dansk Økonomi, efterår 2022*, og sammenligner med regeringens seneste langsigtede fremskrivning og holdbarhedsberegning fra august 2023.

### Kapitlets indhold

I det næste afsnit beskrives den nye langsigtede fremskrivning og ændringerne heri i forhold til De Økonomiske Råds formandskabs foregående lange fremskrivning fra efteråret 2022. I afsnit III.3 diskuteres fremskrivningens følsomhed overfor specifikke antagelser. Afsnittet indeholder også et kort historisk vu over danske holdbarhedsberegninger siden årtusindskiftet og fire konkrete følsomhedsanalyser (med hensyn til arbejdstid, vækst i sundhedsudgifterne, højere levetidsstigninger og forbedringer af bytteforholdet overfor omverdenen). Det korte afsnit III.4 kommenterer, om mangel på arbejdskraft skal opfattes som et selvstændigt økonomisk problem, uafhængigt af betydningen for de offentlige finanser. Afsnit III.5 sammenligner den præsenterede lange fremskrivning og holdbarhedsberegning med regeringens seneste af slagsen, og afsnit III.6 opsummerer kapitlet.

## III.2 FREMSKRIVNING

### Fortsættelse af mellemfristet fremskrivning fra kapitel II

I dette afsnit præsenteres den nye langsigtede fremskrivning af Danmarks økonomi og offentlige finanser. Fremskrivningen bygger på den mellemfristede fremskrivning frem til 2030, som er præsenteret i kapitel II. De generelle forudsætninger bag den langsigtede fremskrivning er præsenteret i boks III.1.

### Ny befolkningsfremskrivning fra maj 2023 angiver lidt større stigning i befolkningen på sigt

DREAM og Danmarks Statistik har i maj 2023 offentliggjort en ny befolkningsfremskrivning, som danner grundlag for befolkningsudviklingen i nærværende makroøkonomiske fremskrivning. Fra at udgøre 5,9 mio. mennesker i år vokser befolkningen ifølge beregningsforudsætningerne over tid til at udgøre 7,1 mio. ved århundredets slutning. Det er ca. 20.000 flere personer end forudsat i sidste års fremskrivning. Det skyldes, at antagelsen om fremtidig nettoindvandring er opjusteret lidt. På kortere sigt forventes dog et fald i fertiliteten, der trækker i modsat

**BOKS III.1 FORUDSÆTNINGER BAG DEN LANGSIGTEDE FREMSKRIVNING**

Fremskrivningen af den realøkonomiske udvikling og udviklingen i de offentlige finanser efter 2030 er udarbejdet ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel DREAM. Fremskrivningen bygger på Folketingets officielt vedtagne politik, herunder de indekseringsregler for folkepensions- og efterlønsalderen, der følger af velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011, samt en række antagelser om den fremtidige udvikling i udgifterne til offentlige tjenester mv. Der tages desuden højde for demografiske forskydninger, udtømningen af de fossile reserver i Nordsøen og den stigende opbygning af den private pensionsformue.

Da DREAM ikke er en konjunkturmodel, er saldoforløbet frem til 2030 bestemt af den mellemfristede fremskrivning, som er beskrevet nærmere i kapitel II. Ligeledes er udviklingen frem til 2030 med hensyn til blandt andet BNP, ledighed og forbrugs- og investeringskvoter bestemt af den mellemfristede fremskrivning. For det private forbrugs vedkommende forudsættes en yderligere stigning i forbruget som andel af BNP frem til 2040 som en fortsættelse af forbrugstilpasningen i den mellemfristede fremskrivnings sidste år.

*Centrale forudsætninger*

- Fremskrivning af arbejdsstyrken og antallet af personer på indkomstoverførsler bygger på Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2023 og oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrke- (RAS-)statistik for 2019
- Den strukturelle nettoledighed er forudsat at være 3,1 pct. af den strukturelle arbejdsstyrke, svarende til ca. 97.000 personer i 2030
- Den underliggende timeproduktivitetsvækst i alle sektorer forudsættes at være 1½ pct. om året fra 2030
- Inflationen antages at være 2 pct. årligt på længere sigt, og den nominelle 10-årige statsobligationsrente antages at stige gradvis fra 2,6 pct. i 2030 til et langsigtet niveau på 4 pct. i 2050. Dermed antages på lang sigt en realrente på 2 pct.
- Væksten i det individuelle offentlige forbrug følger fra 2030 befolkningsudviklingen og den generelle produktivitetsvækst. Der tages højde for forventet sund aldring i form af år-til-død-korrektion, dvs. at efterhånden, som levetiden stiger, falder de aldersbetingede sundheds- og plejegyldigheder for en person på et givet alderstrin. Væksten i det kollektive offentlige forbrug følger væksten i BNP. De offentlige investeringer antages at tilpasse sig, så forholdet mellem kapitalapparatets størrelse og produktionen i det offentlige erhverv fastholdes på et konstant niveau
- Allerede vedtagne finanspolitik er indregnet. Ikke-vedtagne tiltag og målsætninger uden nærmere angivne midler er ikke medregnet. Dette gælder eksempelvis regeringens uddannelses- og klimamålsætninger
- Befolkningsændringer mv. fremskrives indtil 2128, hvor middellevetiden for nyfødte forudsættes at være godt 93 år
- Skattestoppets nominalprincip for nogle punktafgifter mv. antages at være i kraft indtil 2100.

retning. Der har været et fald i middelevetiden i 2021 og 2022, som tilskrives direkte og indirekte følgevirkninger af covid-19. Der er ikke foretaget nævneværdige ændringer i de fremtidige antagelser om dødeligheden på længere sigt.

**Stigende  
arbejdsstyrke  
frem mod 2100**

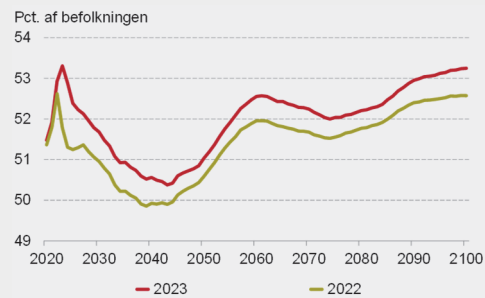
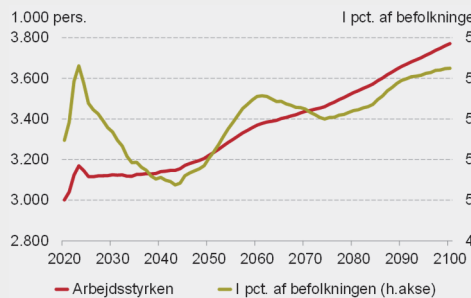
Arbejdsstyrken vokser under de anvendte forudsætninger i næsten alle år i fremskrivningen efter 2030, jf. figur III.1. Fra et niveau på omkring 3 mio. mennesker i 2020 og 3,125 mio. i 2030 forudsættes den at vokse med ca. 650.000 mennesker i resten af århundredet. Målt som andel af befolkningen falder arbejdsstyrken dog fra ca. 51½ pct. i 2030 til ca. 50½ pct. omkring 2040. Det er den demografiske hængekøje, hvor relativt små årgange afløser relativt store på arbejdsmarkedet. Fra 2040 stiger andelen igen, både som følge af demografisk medvind og på grund af de forudsatte stadig stigende tilbagetrækningsaldrer, jf. nedenfor. Ved århundredets slutning udgør arbejdsstyrken godt 53 pct. af befolkningen ifølge fremskrivningen.

**FIGUR III.1 ARBEJDSSTYRKEN**

**FIGUR III.2 SAMMENLIGNING MED  
TIDLIGERE FREMSKRIVNING**

Arbejdsstyrken stiger i absolutte tal, men falder som andel af befolkningen fra 2030 til begyndelsen af 2040'erne, hvorefter den stiger igen.

Arbejdsstyrken som andel af befolkningen er lidt højere i nærværende end i 2022-fremskrivningen.



Anm.: Arbejdsstyrken er defineret forskelligt i SMEC og DREAM. Her anvendes SMEC's definition, fra 2030 tillagt de årlige ændringer fra DREAM's langsigtede fremskrivninger.

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

**TABEL III.1 TILBAGETRÆKNINGSALDRE VED ANVENDELSE AF DREAM'S OG DANMARKS STATISTIKS BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING 2023**

Efterlønsalderen stiger fra 64 til 74 år og pensionsalderen fra 67 til 77 år i fremskrivningen.

	Efterløn	Folkepension		Efterløn	Folkepension
	----- Alder -----	----- Alder -----		----- Alder -----	----- Alder -----
2023	64	67	2065	70,5	73,5
2027	65	67	2067	71	73,5
2030	65	68	2070	71	74
2032	66	68	2072	71,5	74
2035	66	69	2075	71,5	74,5
2037	67	69	2077	72	74,5
2040	67	70	2080	72	75
2042	68	70	2082	72,5	75
2045	68	71	2085	72,5	75,5
2047	68,5	71	2087	73	75,5
2050	68,5	71,5	2090	73	76
2052	69,5	71,5	2092	73,5	76
2055	69,5	72,5	2095	73,5	76,5
2057	70	72,5	2097	74	76,5
2060	70	73	2100	74	77
2062	70,5	73			

Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2100, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i aldersgrænsen for tildeling af enten efterløn eller folkepension. Der er ingen ændringer i de angivne år i forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

Kilde: DREAM.

### Folkepensionsalder forudsættes at stige med 10 år frem mod 2100

Udover stigningen i befolkningen skyldes væksten i arbejdsstyrken i figur III.1 især de forudsatte stigninger i aldersgrænserne for folkepension mv., som følger af velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsaftalen i 2011. De indebærer, at aldersgrænserne antages at stige med ti år frem mod 2100, jf. tabel III.1. I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2022* er der ingen ændringer i, hvornår aldersgrænserne forskydes. Det skyldes, at den nyeste befolkningsfremskrivning kun forudsætter ret små ændringer i dødeligheden i forhold til den forudsatte udvikling i 2022.

**Stigning på 50.000 personer i forhold til 2022-fremskrivning**

I forhold til sidste års fremskrivning forudsættes den fremskrevne arbejdsstyrke nu at være større i hele perioden, jf. figur III.2. I 2100 er arbejdsstyrken opjusteret med 50.000 personer i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Det skyldes hovedsagelig en opjustering som følge af en reestimation af de strukturelle erhvervsfrekvenser i de historiske år 2019-22, som videreføres i fremskrivningen. Desuden kommer et bidrag fra det større befolkningstal i forhold til 2022-fremskrivningen.

### FREMSKRIVNING AF DE OFFENTLIGE FINANSER

**Beskedent underskud på den primære saldo i en årrække**

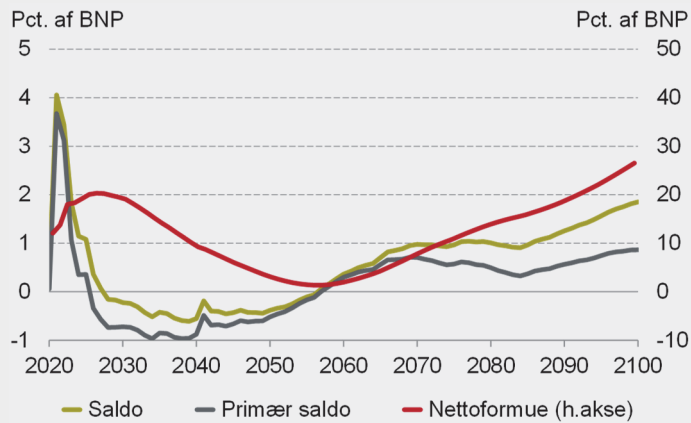
I 2030 udviser saldoen i den mellemfristede fremskrivning et underskud på 0,2 pct. af BNP, mens den primære saldo udviser et underskud på 0,7 pct. af BNP, jf. kapitel II. Der er samtidig en offentlig nettoformue på 19 pct. af BNP, således at det offentlige har nettorenteindtægter såvel i 2030 som i alle de følgende år under fremskrivningens beregningsforudsætninger. Underskuddet på den primære saldo holder sig tæt på 1 pct. af BNP i tiåret indtil 2040, hvorefter det mindskes i takt med, at arbejdsstyrken fra 2040 begynder at stige hurtigere, jf. figur III.3. Den demografiske modvind afløses af demografisk medvind, og stigningerne i tilbagetrækningsalderen antages at føre til stadigt højere erhvervsfrekvenser i de ældre aldersgrupper. Samtidig vil den voksende private formue relativt til BNP føre til stigende skatteindtægter. Fra sidst i 2050'erne udviser den primære saldo et overskud ifølge fremskrivningen, og det vokser efterhånden til at udgøre knap 1 pct. af BNP i århundredets slutning.

**Saldoforbedring fra 2040**

Saldoen ligger i hele forløbet over den primære saldo, fordi nettorenteindtægterne ifølge fremskrivningen som nævnt er positive i alle årene. Saldoen udviser et beskedent underskud frem til omkring 2055. Lavpunktet nås i 2039, hvor underskuddet udgør lidt over ½ pct. af BNP. Fra dette tidspunkt forbedres saldoen vedvarende som følge af både den forbedrede primære saldo og efterhånden også akkumulerende renteindtægter, idet der dog kan anes en ny, men mere beskedent demografisk "hængekøje" omkring 2080. I 2100 udgør overskuddet på saldoen ifølge fremskrivningen knap 2 pct. af BNP. Der er tale om et forløb med en positiv holdbarhedsindikator, og derfor vil saldoen i denne mekaniske fremskrivning vedvarende stige som andel af BNP i al fremtid. Budgetlovens underskudsgrænse på 1 pct. af BNP overtrædes dermed ikke i noget år ifølge fremskrivningen.

**FIGUR III.3 SALDO OG FORMUE I FREMSKRIVNINGEN**

Små underskud på den primære saldo frem til sidst i 2050'erne, hvorefter der er vedvarende overskud.



Anm.: Fremskrivningen viser udviklingen givet uændret politik og de øvrige anvendte antagelser. Indtil 2030 skal forløbet fortolkes som udviklingen i den faktiske saldo og efter 2030 som udviklingen i den strukturelle saldo. Den primære saldo er lig med saldoen eksklusive renteindtægter og -udgifter. Nettoformuen er det offentlige finansielle aktiver fratrukket passiverne. Hakket i saldoen i 2041 skyldes, at udgifterne til den grønne fond bortfalder i dette år som forudsat i aftalen fra juni 2022.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

**Offentlig nettoformue i hele forløbet**

Ved udgangen af 2022 udgjorde den offentlige nettoformue ca. 18 pct. af BNP efter at være steget med over 20 pct.point siden 2015. Ifølge fremskrivningen vil nettoformuen udgøre 20 pct. af BNP i 2025, hvorefter den falder i hængekøjeårene frem til ca. 2055. I hele perioden vil nettoformuen dog være positiv. Som følge af de stigende overskud på saldoen vil også nettoformuen derefter vokse vedvarende som andel af BNP. I 2100 udgør den under fremskrivningens forudsætninger knap 30 pct. af BNP.

**Holdbarhedsindikator 0,3 pct. af BNP**

Holdbarhedsindikatoren (HBI) er 0,3 pct. af BNP. Det betyder, at nutidsværdien af alle fremtidige offentlige indtægter overstiger nutidsværdien af de fremtidige udgifter. Tallet indebærer, at hvis man permanent lempede de offentlige finanser svarende til 0,3 pct. af BNP eller ca. 9



mia. kr., ville finanspolitikken netop være holdbar. En holdbar finanspolitik betyder, at den offentlige sektor vil være solvent med en stabil gældskvote på lang sigt.

### ÆNDRINGER I FORHOLD TIL SIDST

#### HBI forværret med 0,7 pct. af BNP

Holdbarhedsindikatoren er forværret med 0,7 procent af BNP i forhold til fremskrivningen præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2022*, hvor den udgjorde 1 pct. af BNP, jf. tabel III.2. Det skyldes først og fremmest to forandringer i forudsætningerne: For det første den nye mellemfristede fremskrivning, som indebærer et større underskud på den primære saldo i 2030 end forudsat i *Dansk Økonomi, efterår 2022*, og for det andet, at det langsigtede renteniveau er nedjusteret fra 4,5 til 4 pct.

#### Ny befolkning samlet neutral for holdbarheden

Den nye befolkningsfremskrivning fra DREAM og Danmarks Statistik medfører isoleret set en forbedring af den primære saldo i de næste ca. 30 år, men med en aftagende effekt, jf. figur III.4. En lidt lavere fertilitet på kort sigt medfører færre udgifter til daginstitutioner mv. Desuden er der som en forsinket følge af covid-19-pandemien lidt færre

TABEL III.2 ÆNDRINGER I FORHOLD TIL *DANSK ØKONOMI, EFTERÅR 2022*

	HBI	Årligt beløb
	-- Pct. af BNP --	-- Mia. kr. --
Udgangspunkt: Fremskrivning fra efterår 2022	1,0	27
Ny befolkning	-0,0	-0
Nyt mellemfristet forløb i øvrigt	-0,4	-11
Lavere rente	-0,2	-5
Lavere optag på LVU-uddannelser mv.	-0,0	-1
Øvrige ændringer	-0,0	-1
Ny fremskrivning efterår 2023	0,3	9

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er beregnet med udgangspunkt i strukturelt BNP i 2023, som er beregnet til 2.780 mia. kr. For den ny befolkningsfremskrivning er vist den samlede betydning af befolkningsændringen inklusive virkningen i perioden indtil 2030. "Øvrige ændringer" dækker primært over nogle tekniske korrektioner i DREAM's opgørelse af arbejdsstyrke og personer på overførselsindkomster. Størrelsesordenen af de enkelte bidrag i tabellen er følsom overfor rækkefølgen, hvori ændringerne er foretaget. Ændringerne er uddybet i et baggrundsnotat på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

**FIGUR III.4 SALDOVIRKNING AF ÆNDREDE BEFOLKNINGSANTAGELSER**

De ændrede antagelser om befolkningsudviklingen i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2022* medfører i sig selv en forbedring i de første årtier, men en forværring i anden halvdel af århundredet. Omkring århundredskiftet giver ændringen igen en forbedring, efterfulgt af en ny forværring. Samlet set er holdbarhedsvirkningen neutral.



Anm.: Figuren viser den isolerede effekt på den primære saldo af ændringerne i 2023-befolkningsfremskrivningen i forhold til 2022-fremskrivningen. Beregningen er foretaget i et såkaldt strukturelt forløb

Kilde: DREAM og egne beregninger.

personer i de ældste aldersgrupper i udgangspunktet. En større indvandring af personer i de erhvervsaktive aldre medfører samtidig flere skatteindtægter. Efter 2050 skifter saldovirkningen fortegn. Det skyldes, at de to førstnævnte forskelle falder væk, og de indvandrere, der er blevet i landet, er blevet ældre og mere plejkrævende og har sat børn i verden. Senere skifter nettovirkningen for de offentlige finanser igen fortegn flere gange, alt efter alderen på de berørte befolkningsgrupper.

**Den ændrede befolkning udjævner hængekøjen i saldoen**

Samlet er den nye befolkningsfremskrivning omtrent neutral for den målte holdbarhedsindikator, jf. tabel III.2. De nævnte forskydninger af saldoprofilen har dog isoleret set den effekt, at hængekøjen i de kommende årtier mindses sammenlignet med tidligere fremskrivninger, mens den betydelige stigning i overskuddet på saldoen i århundredets anden halvdel i tidligere fremskrivninger omvendt også reduceres. I det

helt store tidsperspektiv kan man altså sige, at de nye befolkningsforudsætninger har virket saldojusterende.

**Ny mellemfristet fremskrivning forringer samlet HBI**

Den nye befolkningsfremskrivning forbedrer isoleret set den offentlige primære 2030-saldo i den mellemfristede fremskrivning præsenteret i kapitel II med skønsmæssigt ca. 0,15 pct. af BNP. En række øvrige ændrede forudsætninger i perioden indtil 2030 medfører imidlertid omvendt en forværring af holdbarhedsindikatoren på tilsammen 0,4 pct. af BNP, jf. tabel III.2. Dette er den samlede effekt af en række forandringer i den mellemfristede fremskrivning foretaget dels i *Dansk Økonomi, forår 2023* og dels i kapitel II i nærværende rapport.

**Nye udgiftslofter reducerer isoleret set HBI med 0,6 pct. af BNP**

Den vigtigste årsag er en væsentlig stigning i de offentlige udgiftslofter. I det nye lovforslag om udgiftslofter til og med 2027, som lægges til grund for formandskabets fremskrivninger, er udgiftslofterne for 2027 betydeligt større end formandskabets hidtidige beregningstekniske antagelse for de offentlige udgifter, jf. kapitel II. Stigningen kan anvendes til både skattelettelser og offentlig forbrug, men er i fremskrivningen antaget anvendt til det sidstnævnte. De offentlige forbrugsudgifter målt som andel af BNP i 2030 er som et resultat heraf steget med 0,6 pct.point i forhold til fremskrivningen for et år siden. Denne ændring vil alt andet lige permanent løfte forbrugsniveauet for de offentlige udgifter i samme størrelsesorden og dermed også forringe holdbarhedsindikatoren tilsvarende.

**Andre ændringer indtil 2030**

Der er også forskellige andre ændringer i den mellemfristede fremskrivning. Således er den strukturelle beskæftigelse opjusteret, jf. *Dansk økonomi, forår 2023*. Renteniveauet i løbet af den mellemfristede periode er hævet betydeligt, så den 10-årige statsobligationsrente nu forudsættes at være 2,6 pct. i 2030 mod tidligere 1,1 pct. Vurderingen af de fremtidige grundskyldsprovenu er ændret i forhold til de anvendte forudsætninger i 2022, og det private forbrug som andel af BNP er lavere end antagelsen i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Det sidste medfører en forværring af den primære saldo i 2030 som følge af et lavere afgiftsprovener. På den lange bane forbedrer det imidlertid den finanspolitiske holdbarhed, idet den højere opsparing og formueakkumulation efterhånden vil medføre større kapitalindkomst og skatteindtægter. Samlet set forbedrer disse ændringer HBI med ca. 0,2 pct.point og modvirker altså delvis forringelsen fra de højere udgiftslofter, så den samlede holdbarhedsforringelse fra den nye mellemfristede fremskrivning lander på 0,4 pct. af BNP, jf. tabel III.2.

**Det helt langsigtede renteniveau er nedjusteret til 4 pct.**

Renteforudsætningerne er også ændret efter 2030, men i modsat retning af bevægelsen på mellemlang sigt, idet det langsigtede renteniveau er sænket med ½ pct.point fra 4,5 pct. til 4 pct. (fuldt indfaset i

2050). I forening med en generel produktivitetsvækst på 1½ pct. årligt og en langsigtet inflation på 2 pct. medfører det en vækstkorrigeret realrente på ca. ½ pct.<sup>1</sup> Sammenlignet med formandskabets seneste tidligere fremskrivning er det et fald på ca. ½ pct.point.

**Medfører en minimal positiv vækstkorrigeret realrente**

Baggrunden for justeringen er, at OECD's langsigtede skøn for den gennemsnitlige 10-årige statsobligationsrente i OECD-området i 2060 nu er 3,5 pct, jf. OECD (2021). Renteforudsætningerne i formandskabets langsigtede fremskrivninger er traditionelt inspireret af OECD's internationale renteskøn.<sup>2</sup> Det nye renteniveau er dog ikke helt på linje med OECD's. Det skyldes, at en reduktion på yderligere ½ pct.point ville medføre en vækstkorrigeret realrente på 0. Mens dette (såvel som en negativ vækstkorrigeret realrente) godt kan være tilfældet i en periode, er det mindre meningsfuldt at belyse finanspolitikens holdbarhed i et forløb, hvor der mere permanent ikke er en positiv vækstkorrigeret realrente. Dette vil nemlig medføre, at det i en vis forstand bliver "gratis" for det offentlige at lånefinansiere udgifter, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. Denne egenskab virker ikke hensigtsmæssig i en diskussion om finanspolitikens langsigtede udfordringer, som holdbarhedsberegningerne skal give et kvalificeret grundlag for, og som netop i høj grad handler om de intertemporale afvejninger for den økonomiske politik.

**Lavere rente har flere modsatrettede effekter på den primære saldo**

Konsekvenserne for de offentlige finanser af at sænke renten til 4 pct. er mangeartede og til dels modsatrettede. Der er for det første en række konsekvenser for den private sektors indtægter, som især påvirker provenuet fra kapitalindkomstbeskatningen i bred forstand og dermed udviklingen på den primære offentlige saldo. Med det lavere renteniveau vil husholdningernes rentefradrag også falde, hvilket isoleret set forøger skatteprovenuet, men samtidig falder blandt andet indtægterne fra pensionsafkastskatten. Da den private sektor har en betydelig finansiell nettoformue og derfor også en betydelig kapitalindkomst i fremskrivningen, er nettoeffekten et fald i skatteindtægter og dermed en forværring af den primære saldo, når renten på lang sigt bliver ½ pct.point lavere.

1) Antagelsen om produktivitetsvækstraten bygger på historiske skøn for timeproduktiviteten, mens antagelsen om inflation følger Den Europæiske Centralbanks inflationsmål for euroområdet.

2) Formandskabet har historisk brugt OECD's skøn som en naturlig referenceramme, fordi de eksplicit forholder sig til udviklingen også på 30-40 års sigt frem mod 2060 og dermed i højere grad kan tage højde for befolkningsændringer mv. gennem de kommende årtier. Rådet for Afkastforventninger opererer med et bud på en generel obligationsrente på 3,5 pct. på "lang sigt", dvs. efter 11 år.

**Samlet forringer lavere rente HBI med 0,2 pct.point**

For det andet betyder den lavere vækstkorrigerede realrente, at fremtidige indtægter og udgifter diskonteres mindre hårdt, når de omregnes til en nutidsværdi, som holdbarhedsindikatoren er. Da den primære saldo ifølge fremskrivningen er mere positiv i den fjerne fremtid end i de førstkommande år, trækker dette i retning af at forbedre holdbarhedsindikatoren. Stigningen i de fremtidige offentlige overskud på lang sigt har dog været mere beskeden i formandskabets seneste fremskrivninger. Derfor er den positive effekt på holdbarhedsindikatoren kvantitativt ikke så betydningsfuld, som den tidligere ville have været. Samlet set forringer antagelsen om en lavere rente holdbarhedsindikatoren med ca. 0,2 pct. af BNP, jf. tabel III.2. Det er samme størrelsesorden som i *Dansk økonomi, efterår 2021*, hvor den vækstkorrigerede realrente også blev sænket med ½ pct.point.

**Beskeden virkning af sektor-dimensionering og kortere kandidatuddannelser**

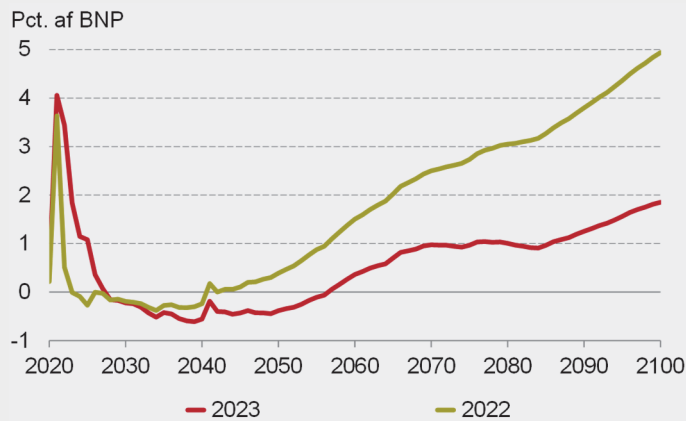
Der er indgået et uddannelsesforlig i juni 2023, hvoraf to elementer er inddraget i nærværende fremskrivning: Dels indførelsen af nye, kortere kandidatuddannelser på 1¼ år, som antages at medføre lidt større beskæftigelse på grund af den kortere studietid, og dels en begrænsning af adgangen til de akademiske bacheloruddannelser (såkaldt sektordimensionering). Den sidste ændring medfører også større beskæftigelse i de førstkommande årtier ifølge fremskrivningen, men giver på helt lang sigt en lavere erhvervsdeltagelse som følge af det ændrede uddannelsesnivea i befolkningen. Tilsvarende medfører de medtagne elementer en saldoforbedring frem til efter 2050, men på helt lang sigt en forringelse af holdbarheden. Den indregnede effekt på såvel saldo som holdbarhed er dog meget lille, jf. tabel III.2.

**Kun små saldiforskelle i de første årtier, men mindre forbedringer på meget lang sigt**

De forskellige ændrede beregningsforudsætninger medfører tilsammen en noget fladere udvikling i den offentlige saldo sammenlignet med *Dansk Økonomi, efterår 2022*, jf. figur III.5. Indtil omkring 2035 er der ikke den store forskel på de to saldi, men herefter er udviklingen i saldo-overskuddene noget mindre gunstig end i den tilsvarende fremskrivning for et år siden. Man kan udtrykke det sådan, at holdbarhedsforringelsen stort set finder sted i den fjernere fremtid. De to væsentligste årsager til udjævningen i profilen (for given holdbarhed) er dels ændringen i befolkningsudviklingen med en mindre økonomisk forsørgerbrøk på kort sigt og en lidt større på lang sigt og dels de ændrede renteforudsætninger, som på samme måde forøger skatteindtægterne i de første årtier, men formindsker dem i den helt fjerne fremtid.

**FIGUR III.5 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FREMSKRIVNING**

Udviklingen i den offentlige saldo på længere sigt udviser i nærværende fremskrivning lavere overskud end i fremskrivningen fra 2022. Det skyldes holdbarhedsforringelsen, som i de første årtier dog modvirkes af en lidt ændret befolkningssammensætning og en ændret renteprofil. Begge dele trækker isoleret set i retning af en saldoforbedring i de førstkomende årtier.



Anm.: Figuren viser den offentlige saldo i nærværende rapport sammenlignet med saldoen i den langsigtede fremskrivning i *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

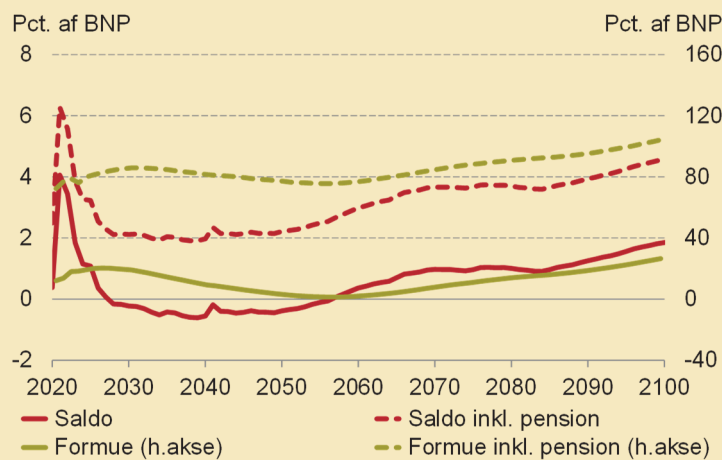
## UDSKUDT SKAT I PENSIONSFORMUEN

### Særlige skatteforhold for pensionsopsparing påvirker saldoen

Et forhold, som er meget væsentligt for at vurdere de offentlige financers reelle sundhedstilstand, er de udskudte skattebetalinger, som udgør en stor del af danskernes pensionsformue. Den særlige skattemæssige behandling af pensionsopsparingen påvirker som udgangspunkt ikke beregningen af den finanspolitiske holdbarhed, men har stor betydning for niveauet for den offentlige saldo og dermed for hængekøje-problemløsningen og de saldogrænser, som finanspolitikken er underlagt.

**BOKS III.2 UDSKUDT SKAT AF PENSIONSFORMUEN**

Ca. 40 pct. af danskernes pensionsformue består af udskudte skattebetalinger. Denne udskudte skat udgør dermed et aktiv for det offentlige, men indgår ikke i den officielle beregning af den offentlige nettoformue. Hvis værdien heraf blev tillagt den offentlige nettoformue, ville denne udgøre over 75 pct. af BNP i dag, jf. figur A.

**FIGUR A BETYDNING AF IMPLICIT PENSIONSAKTIV**

Anm.: Det er beregningsmæssigt antaget, at udskudt skat udgør 40 pct. af den ubeskattede pensionsformue, og at det implicite årlige afkast efter skat beløber sig til 3,5 pct. af dette tilgodehavende.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Samtidig stammer en tilsvarende andel af det løbende afkast i pensionskasserne fra den udskudte skat og vil derfor tilfalde den offentlige sektor, når værdierne udbetales. Når man indregner dette løbende afkast i de offentlige nettorenteindtægter og dermed den offentlige saldo, vil denne blive permanent forbedret med mere end 2 pct. af BNP. Der vil dermed være et betydeligt overskud på den strukturelle saldo i hele fremskrivningsperioden.

Et tilsvarende implicit offentligt aktiv haves i aktieformuerne i danske husholdningers frie depoter. Aktiekursgevinster beskattes først, når de realiseres, dvs. når aktierne sælges. En del af den nævnte aktieformue består dermed af udskudt aktieindkomstbeskatning. En tidligere opgørelse fra Økonomi- og Erhvervsministeriet har vurderet, at dette forhold i sig selv indebærer et udskudt skatte tilgodehavende på 300 mia. kr. Ligeledes indgår værdien af det fysiske kapitalapparat i den offentlige forvaltning ikke i beregningen af den offentlige finansielle formue. Omvendt har den offentlige sektor en forpligtelse i form af tjenestemandspensioner, som kan opfattes som et tilsvarende implicit passiv.

**Udskudte  
skattebetalinger i  
pensionsformuen  
vigtigt implicit  
offentligt aktiv**

Den ubeskattede pensionsformue udgør i dag over 1½ gange BNP og vokser fortsat i fremskrivningen. Omkring 40 pct. heraf består reelt af et offentligt tilgodehavende i form af udskudte skattebetalinger, da indbetalingerne har været fradragsberettigede i skatten, men til gengæld vil blive beskattet, når pensionerne bliver udbetalt. Denne udskudte skat udgør dermed et aktiv for det offentlige, men indgår ikke i den officielle beregning af den offentlige nettoformue. Betydningen heraf kan illustreres ved en beregning, hvor værdien af den udskudte skat lægges til den offentlige nettoformue. I så fald ville denne udgøre over 75 pct. af BNP i dag, jf. boks III.2. Samtidig vil saldoen permanent blive forbedret med over 2 pct. af BNP, hvis man indregner det løbende afkast af dette tilgodehavende. Dette vil medføre et betydeligt overskud på den offentlige saldo i hele fremskrivningsperioden.

### III.3

## FØLSOMHED I FREMSKRIVNINGEN

**Fremskrivning er  
en konsekvens-  
beregning, ikke  
en prognose**

Det er oplagt, at der er stor usikkerhed med hensyn til mange af de forhold, som indgår i den langsigtede fremskrivning. Det gælder i højere grad, jo længere ud i fremtiden man skuer. Mange forhold vil givetvis udvikle sig anderledes, end det er forudsat i fremskrivningen. Den skal derfor heller ikke betragtes som en prognose, men som en konsekvensberegning af, hvordan økonomien vil udvikle sig under de valgte forudsætninger. En oversigt over en række vigtige usikkerhedsmomenter fremgår af tabel III.3.

**Tidligt  
varslingssystem**

I stedet for en prognose skal en holdbarhedsberegning som den præ-senterede opfattes som et tidligt varslingssystem. Eftersom fremskrivningerne gentages hvert år, bliver de løbende opdateret med ny information, hvis de anvendte forudsætninger ser ud til at ændre sig. Dermed kan holdbarhedsberegningerne i god tid informere beslutningstagerne om, hvorvidt strukturelle ændringer i den økonomiske politik vil være ønskelige.

**Vurderingen af den  
finanspolitiske  
holdbarhed ændrer  
sig naturligt over tid**

Et tilbageblik over, hvordan holdbarhedsvurderingerne fra såvel formandskabet som regeringen har udviklet sig over tid, ses i tabel III.4. Tabellen afspejler, at der ved hver ny beregning typisk vil være en række forudsætninger, der har ændret sig. Man kan opdele ændringerne i tre grupper: Dels vedtages der løbende større og mindre ændringer i den økonomiske politik, som naturligt vil påvirke de offentlige



**TABEL III.3 VÆSENTLIGE USIKKERHEDSFAKTORER FOR DE OFFENTLIGE FINANSER**

Befolkning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udvikling i levetid</li> <li>• Udvikling i fødselstal</li> <li>• Omfang og sammensætning af ind- og udvandring</li> </ul>
Offentlige serviceydelser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anden vækst end det demografi- og velstandskorrigerende træk</li> <li>• Sundhedsudgifternes afhængighed af restlevetid</li> </ul>
Beskæftigelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uddannelsesniveaets betydning for erhvervsfrekvensen</li> <li>• Velstandseffekt på tilbagetrækning og arbejdstid</li> <li>• Velfærds- og tilbagetrækningsaftalens virkning</li> <li>• Strukturledighed</li> <li>• Integration af indvandrere og efterkommere</li> </ul>
Offentlig saldo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globaliseringens betydning for skattebaserne</li> <li>• Årlig regulering af overførselsindkomster</li> <li>• Konsekvenser af ændrede klimaforanstaltninger</li> <li>• Nominalprincippetets fremtid</li> <li>• Ændrede økonomisk-politiske prioriteringer i øvrigt</li> </ul>
Andre forhold	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ændringer i den private sektors op- og nedsparing</li> <li>• Rente, produktivitetsvækst og inflation</li> <li>• Ændringer i bytteforholdet overfor udlandet</li> </ul>

finansier og dermed HBI fremover. Dels kan ændringer i datagrundlaget, f.eks. med hensyn til befolkningsudviklingen og arbejdsmarkedsadfærden, give anledning til nye skøn for vigtige strukturelle variable. Og endelig sker der løbende et arbejde for at forbedre model- og metodegrundlaget for beregningerne i takt med, at personerne bag beregningerne opnår en bedre forståelse af de forhold, der vil påvirke den økonomiske udvikling fremover.

**TABEL III.4 HOLDBARHEDSINDIKATOREN OVER TID**

Holdbarhedsindikatoren har ændret sig meget over tid. Indtil 2012 blev finanspolitikken generelt anset for at være uholdbar. Siden 2012 har HBI omvendt i de fleste år været positiv.

DØR			Regeringen		
----- Pct. af BNP -----			----- Pct. af BNP -----		
2000	•	-0,2	2012	0,2	-0,1/0,3
2001	•	-0,9	2013	0,0	0,0
2002	-1,0	?	2014	-0,1	0,0
2003	•	-0,9	2015	0,3	0,2
2004	-1,9	-1,0	2016	0,5	0,5
2005	•	-0,9	2017	1,0	0,9
2006	-2,2	-0,2	2018	0,9	1,2
2007	-1,4	-0,8	2019	1,8	1,0
2008	•	-0,8	2020	1,6	1,1 <sup>a</sup>
2009	•	•	2021	1,0	1,0
2010	-1,4	-1,3	2022	1,0	1,4
2011	-0,5	-0,4	2023	0,3	1,5

a) Beregnet i august 2020, jf. Regeringen (2020).

Anm.: Tabellen viser holdbarhedsindikatoren i henholdsvis formandskabets (DØR) og regeringens opgørelser siden 2000. Regeringen offentliggør typisk en holdbarhedsberegning to gange om året. De her angivne tal er fra årets konvergensprogram, hvis ikke andet er angivet. Omstændighederne i forbindelse med en række af beregningerne, herunder baggrunden for ændringerne i formandskabets vurderinger over tid, er uddybet i et baggrundsnotat på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Kilde: Diverse publikationer fra Finansministeriet og De Økonomiske Råd.

**Skyldes både ændret økonomisk politik, nyt datagrundlag og metodeforbedringer**

Blandt de større ændringer i den økonomiske politik var den vedtagne Genopretningsaftale i 2010 hovedårsagen til den væsentlige HBI-forbedring i 2011 og tilbagetrækningsaftalen samt andre budgetforbedringer i 2012 gjorde finanspolitikken holdbar for første gang i formandskabets beregninger i 2012. Løbende besparelser på det offentlige forbrug i forhold til det demografi- og velstandskorrigerede træk var på samme måde en væsentlig årsag til HBI-forbedringerne i 2015-19. En betydelig stigning i reserven afsat til offentligt forbrug og skattelettelser, som er indeholdt i forslaget for udgiftslofter frem til 2027, indebærer omvendt en betydelig stigning i indeværende år. Den markante stigning i HBI i 2019 skyldtes dels en metodemæssig forbedring i form af en genbesøgt beregning af betydningen af såkaldt sund aldring og dels en

række dataopdateringer, som alle trak i retning af en permanent forbedret offentlig saldo. Omvendt skyldtes den betydelige reduktion i 2021 en revideret metode til række dataopdateringer med hensyn til befolkning og arbejdsmarked, at beregne betydningen af aldersindekseringen af folkepension mv.<sup>3</sup>

**Følsomhed med hensyn til forudsætninger kan belyses**

Betydningen af antagelserne på fremskrivningens enkelte områder kan belyses ved at foretage følsomhedsanalyser, hvor konsekvenserne for samfundsøkonomi og offentlige finanser af ændrede forudsætninger undersøges. Sådanne følsomhedsanalyser er et naturligt supplement til præsentationen af selve de langsigtede fremskrivninger, og formandskabets rapporter har i tidens løb vist en lang række af sådanne alternative beregninger.

**Fire udvalgte følsomheder**

Nedenfor præsenteres forskellige eksempler på alternative forudsætninger. De to første omhandler anderledes prioriteringer for befolkning og politikere fremover, dels i form af ønsker om mere fritid og tilsvarende lavere arbejdstid for de beskæftigede, og dels i form af et ønske om en højere vækst i de offentlige sundhedsudgifter end den, der antages i fremskrivningen. I fremskrivningen forudsættes det, at sundhedsudgifterne vokser med det såkaldt demografi- og velstandskorrigerede træk. Det betyder, at der dels tages højde for udviklingen i de befolkningsgrupper (fordelt på køn og alder), der traditionelt trækker på sundhedsudgifterne, og dels er en trendmæssig stigning i takt med den generelle velstandsstigning i samfundet. Efterfølgende belyses konsekvenserne for de offentlige finanser af dels en betydeligt større fremtidig stigning i befolkningens middellevetid og dels en trendmæssig stigning i bytteforholdet overfor udlandet.

### ÆNDRERE PRIORITERINGER I BEFOLKNINGEN

**Økonomer kommer – tilsyneladende – med modsatrettede udsagn**

Realismen bag forudsætningerne i langsigtede fremskrivninger som den nærværende og regeringens tilsvarende holdbarhedsberegning debatteres jævnligt i offentligheden. Man kan derfor også høre økonomer komme med udtalelser, der tilsyneladende er meget modsatrettede, hvad angår de offentlige finansers fremtid. Det skyldes dog ofte, at de forskellige udsagn beskæftiger sig med svaret på forskellige spørgsmål. De kan derfor sagtens alle være rigtige uden at modsige hinanden.

3) Baggrunden for udviklingen i vurderingerne af finanspolitikens holdbarhed og især formandskabets vurderinger over tid er uddybet i et baggrundsnotat på De Økonomiske Råds hjemmeside.

**Ét spørgsmål: Hvad sker der med de offentlige finanser, hvis der antages en uændret adfærd fremover?**

De langsigtede holdbarhedsberegninger fra formandskabet og regeringen, der i princippet går uendeligt langt frem og medtager befolkningsændringer indtil ca. 2125, skal som nævnt opfattes som en konsekvensberegning af, hvordan økonomien vil udvikle sig under nærmere angivne forudsætninger. Man kan sige, at fremskrivningerne besvarer spørgsmålet, om det er nødvendigt for staten at ændre adfærd for at undgå, at gælden løber løbsk i et fremtidigt forløb, hvor befolkningen og politikerne fortsætter med den samme adfærd som hidtil, men ændrer sammensætning (samt de øvrige ændringer efter 2030, som er nævnt i boks III.1). Det er ét relevant spørgsmål at stille, og svaret på det giver et nyttigt pejlemærke for politikerne og meningsmagerne.

**Et andet relevant spørgsmål: Hvad sker der med finanserne under ændret adfærd?**

Det er imidlertid ikke det eneste relevante spørgsmål at stille. Andre relevante spørgsmål vil være at spørge, om det er nødvendigt for staten at ændre adfærd (stadig for at undgå en løbsk gældsudvikling) i et fremtidigt forløb, hvor befolkningen ændrer præferencer eller adfærd på forskellig nærmere angivet vis. Det kunne eksempelvis være, at fremtidens borgere (og politikere) vil lægge større vægt på et højere serviceniveau for velfærdsydelser eller et større fritidsforbrug. Det er i dette lys, man kan se udmeldinger om, at der ikke "er råd til velfærdsstaten", eksempelvis fordi den nedadgående trend i arbejdstiden fortsætter, eller fordi serviceniveauet i den offentligt finansierede velfærd i fremtiden øges mere, end det demografi- og velstandskorrigerede træk tilsiger.

**Arbejdstid et aktuelt eksempel**

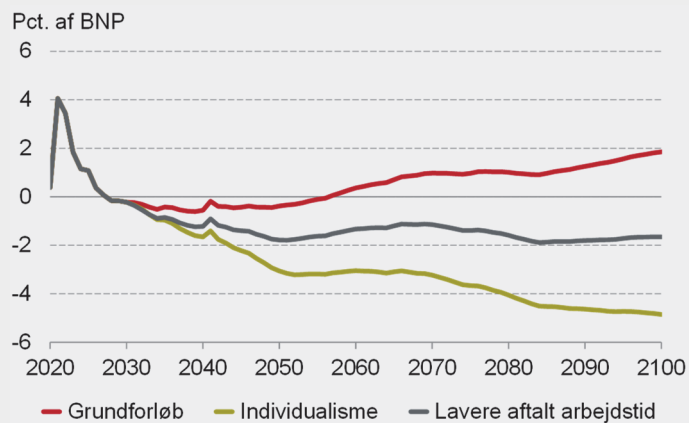
Et aktuelt eksempel er spørgsmålet om arbejdstiden for fremtidens beskæftigede. Man kan således sagtens forestille sig, at fremtidens erhvervsaktive vil udnytte noget af den formodede fremtidige produktivtetsvækst til at arbejde mindre og holde mere fri. Det vil sænke den årlige gennemsnitlige arbejdstid i forhold til i dag på linje med, hvad der historisk har været en tendens til. Hvis det sker, vil det også påvirke de offentlige finanser, idet skatteindtægterne vil falde relativt til, hvad der er forudsat i den præsenterede lange fremskrivning, der bygger på en konstant årlig arbejdstid for de enkelte befolkningsgrupper.

**Lavere arbejdstid gør finanspolitikken uholdbar**

I figur III.6 ses konsekvenserne for den offentlige saldo af, at den gennemsnitlige arbejdstid for de beskæftigede nedsættes med 0,4 pct. årligt i perioden 2031-50. Det svarer til en samlet nedsættelse af arbejdstiden med 8 pct. over perioden eller 2,5 time ugentligt for en person med en 37-timers arbejdsuge. Virkningen for saldoen vil afhænge af, om nedsættelsen finder sted som følge af kollektive aftaler på arbejdsmarkedet, sådan at normalarbejdstiden bliver sænket. I det tilfælde vil nedsættelsen også slå igennem på overførselsindkomsterne, der vil blive reduceret i samme grad. Sker nedsættelsen i stedet som en auto-

**FIGUR III.6 LAVERE ARBEJDSSTID**

Lavere gennemsnitlig arbejdstid forringer den offentlige saldo. Størrelsesordenen vil afhænge af, om overførselsindkomsterne nedsættes tilsvarende. Figuren viser en trendmæssig reduktion i arbejdstiden på 0,4 pct. årligt 2031-50.



Anm.: Figuren illustrerer ændringen i saldoen, hvis det antages, at den effektive arbejdstid reduceres med 0,4 pct. årligt i perioden 2031-50. I forløbet "Individualisme" antages det, at arbejdstidsnedsættelsen sker ved personlige beslutninger hos de beskæftigede uden nogen ændringer i den kollektivt aftalte normalarbejdstid. I forløbet "Lavere aftalt arbejdstid" antages det, at ændringen sker ved kollektivt aftalte arbejdstidsnedsættelser. I sidstnævnte tilfælde indebærer det, at overførselsindkomsterne nedsættes tilsvarende, hvorfor saldoforringelsen er mindre i dette forløb.

Kilde: Beregninger på DREAM.

nom bevægelse nedefra, hvor de beskæftigede individuelt beslutter at arbejde mindre, mens den officielle aftalte arbejdstid ikke ændres, ændres overførselsindkomsterne ikke, og konsekvenserne for saldoen vil så blive større. I begge tilfælde bliver finanspolitikken dog uholdbar på grund af de færre skatteindtægter, der følger af den lavere arbejdstid og private indkomst. Holdbarhedsindikatoren bliver -0,6 i det første tilfælde og -1,5 i det andet. De offentlige finanser er dermed temmelig følsomme overfor generelle ændringer i arbejdstiden hos de beskæftigede.

**Skal nutidens befolkning finansiere mere fritid for fremtidige generationer?**

Det vigtige spørgsmål at diskutere her er, om nutidens politikere skal reagere allerede i dag i form af yderligere budgetforbedringer for at imødekomme et sådant eventuelt fremtidigt fald i den årlige arbejdstid. Dette er i sidste ende et intergenerationelt fordelingsspørgsmål, som i sagens natur er et politisk spørgsmål. Ofte lægges det imidlertid til grund, at det ikke er en bestemt generations opgave at lave besparelser for at kunne finansiere, at en senere generation gerne vil kunne nyde mere fritid end dens forgængere.

**Eller skal de fremtidige generationer selv beslutte konsekvenserne?**

Ud fra denne tankegang vil det være helt naturligt, hvis fremtidens erhvervsaktive eksempelvis vælger en lavere arbejdstid, men det må så være op til de fremtidige generationer at beslutte sig for, hvordan konsekvenserne skal være for privat og offentligt forbrug. De kan f.eks. vælge en reduktion i de offentlige serviceydelser pr. person, som er proportional med nedgangen i arbejdstiden, eller de kan vælge at øge beskatningen, sådan at det offentlige forbrug får samme niveau som i fravær af arbejdstidsnedsættelsen, men det private forbrug til gengæld vil falde mere end proportionalt med denne – eller mange kombinationer ind imellem.

**Ønsker om fremtidig højere vækst i offentlig service er en tilsvarende problemstilling**

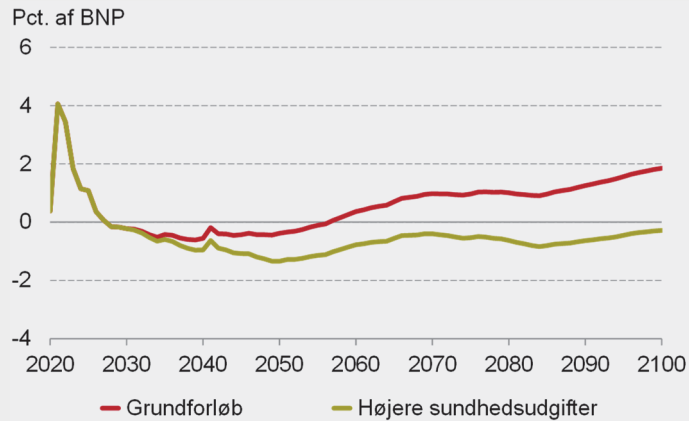
Tilsvarende med hensyn til forbruget af offentlige ydelser: Man kan godt forestille sig, at fremtidens borgere vil prioritere en højere vækst i de offentlige tjenester end det, der forudsættes i fremskrivningen (som bygger på en udvikling, der følger dels demografien, dels den generelle velstandsstigning). Og det vil i så fald også være naturligt at ændre den økonomiske politik på det tidspunkt for at kunne finansiere et sådant ønske. Derimod er det vanskeligt at argumentere for, at politikerne i dag skal skaffe flere penge for at kunne finansiere et sådant potentielt fremtidigt ønske om at få en højere stigning i serviceniveauerne, end det som allerede er indarbejdet. Denne problemstilling blev blandt andet diskuteret i *Dansk Økonomi, efterår 2022* i forbindelse med den såkaldte steeping-debat i sundhedsudgifterne, som grundlæggende er den samme problemstilling.

**Historisk ingen samlet mervækst i det offentlige forbrug siden 1966**

I *Dansk Økonomi, efterår 2020* blev de historiske trends i udviklingen i det offentlige forbrug belyst. Det overordnede billede var, at udviklingen i perioden 1966-2019 har fulgt det demografi- og velstandskorrigerede træk overraskende tæt. Der har været forskellige afvigelse, dels i delperioder og dels for delsektorer, men de har tilsammen nettet ud. Hvis man i stedet tager udgangspunkt i en videreførelse af trenden fra den kortere delperiode 1995-2019, var udviklingen væsentlig lavere end det demografi- og velstandskorrigerede træk. Det offentlige forbrug har altså ikke fulgt med udviklingen i resten af økonomien i denne periode. Udviklingen i sundhedsudgifterne i delperioden steg dog isoleret set mere end det demografi- og velstandskorrigerede træk.

**FIGUR III.7 HØJERE SUNDHEDSUDGIFTER**

Mervækst i de offentlige forbrugsudgifter til sundhed i 2031-50 forringer den offentlige saldo.



Anm.: Figuren illustrerer udviklingen i den offentlige saldo, hvis det antages, at de offentlige forbrugsudgifter på sundhedsområdet årligt i perioden 2031-50 stiger med 0,4 pct.point mere end det demografi- og velstandskorrigerede træk. HBI bliver i dette tilfælde -0,2 pct. af BNP.

Kilde: Beregninger på DREAM.

**Fremtidig mervækst i sundhedsudgifterne giver HBI på -0,2 pct. af BNP**

I figur III.7 vises konsekvensen for den offentlige saldo af at antage en fremadrettet mervækst i perioden 2031-50 for de offentlige sundhedsudgifter svarende til det historiske interval 1995-2019 (dvs. 0,4 pct. mervækst om året). Det antages samtidig, at væksten på alle de øvrige delområder af det offentlige forbrug (undervisning, social beskyttelse, fritid og kultur samt kollektivt offentligt forbrug) følger det demografi- og velstandskorrigerede træk. Det større udgiftstræk vil forværre holdbarhedsindikatoren med knap 0,6 pct. af BNP og dermed føre til en HBI på ca. -0,2 pct. af BNP. Forløbet er dermed ikke holdbart.

**Grundlæggende et velstandsdilemma**

Såvel ønsket om faldende arbejdstid fremover som et ønske om en større stigning i de offentlige tjenester end det, der ligger i det demografi- og velstandskorrigerede træk, kan grundlæggende betegnes som velstandsdilemmaer: Baggrunden er, at vi lever i en verden, hvor produktiviteten til stadighed stiger og dermed giver mulighed for en vedvarende stigning i levestandarden. Historisk har der været produktivitetstigninger på 1½-2 pct. om året omtrent siden den industrielle

revolution, og alt tyder på, at der også vil være en positiv produktivtetsvækst i hvert fald i de næste mange årtier. Det medfører, at hver generation bliver rigere og dermed bedre stillet end den foregående. Denne stigende potentielle rigdom kan bruges på forskellig vis, eksempelvis til et højere privat forbrug eller bedre offentlige ydelser, eller det kan udnyttes i form af lavere arbejdstid og tilsvarende mere fritid. Hver af de tre muligheder vil bidrage til at forøge nytten for de kommende generationer.

**Vores forbrugsmuligheder stiger, men gevinsten kan kun bruges én gang**

Da årsagen til det løbende dilemma grundlæggende er noget positivt, nemlig en stigende produktivitet, kan man ikke meningsfuldt sige, at der ikke er råd til f.eks. at holde mere fri eller til forbedrede offentlige tjenester fremover. Men det forøgede velstandspotentiale fra produktivtetsvæksten hvert år kan selvsagt kun bruges én gang. Man kan vælge at fordele potentialet på alle tre områder, som det overordnet har været tilfældet historisk, hvor såvel det private forbrug som værdien af de offentlige tjenester og fritidsforbruget har været stigende. Det gælder imidlertid, at hvis befolkningen eksempelvis vælger at arbejde mindre for i højere grad at nyde fritiden, vil det alt andet lige reducere dens muligheder for privat forbrug, og de skattebetalinger, der finansierer de offentlige serviceydelser, vil ligeledes mindskes. Der er altså tale om en afvejning, der løbende er relevant at diskutere: Hvordan vil vi forvalte det forhold, at vi bliver rigere og fremover kan ting, som vi ikke kunne tidligere?

### **KRAFTIGERE STIGNING I MIDDELLEVETIDEN**

**I fremskrivning videreføres trend i stigning i levetid, men med aftagende takt**

Danmarks Statistiks og DREAMs befolkningsfremskrivning, som nærværende fremskrivning bygger på, forudsætter en betydelig stigning i middellevetiden fremover. For kvinder antages den at stige fra 83,4 år i 2022 til 92,5 år i 2100, og for mænd fra 79,4 år til 90,6 år, altså en stigning på henholdsvis godt 9 og godt 11 år i løbet af århundredet. Fremskrivningen bygger på den såkaldte Lee-Carter-metode og udviklingen i dødelighedsdata for befolkningen i perioden 1990-2020. Den valgte fremskrivningsmodel indebærer, at den markante stigning i levetiden, der kan udledes af disse dødeligheder, videreføres fremadrettet, men med en aftagende stigningstakt.

**Hvad hvis restlevetiden stiger til verdens højeste?**

På trods af de stigninger, der også historisk har fundet sted, er den danske befolkning ikke blandt de lande, der har den højeste middellevetid. Som et eksperiment kan man spørge, hvordan udviklingen i middellevetiden ville være, hvis man antager, at befolkningens restlevetid ved 65-års-alderen i fremtiden kommer op på niveauet i de lande, hvor den er højest. Man kan kalde dette et "best practice"-scenarie eller et



“catch up”-scenarie. Lidt populært kan man sige, at en sådan model vil fremskrive befolkningens levetid, som om vi over tid kommer til at leve lige så længe som japanerne, jf. Vaupel mfl. (2022).

**Indebærer levetidsstigning på ca. 20 år over århundredet**

Der er foretaget en sådan alternativ befolkningsfremskrivning, som indebærer, at middellevetiden i stedet vil blive 105,6 år for kvinder og 97,3 år for mænd, altså en stigning på henholdsvis ca. 22 og ca. 18 år i løbet af århundredet. Stigningen fremkommer i alternativet især ved en reduktion i den aldersbetingede dødelighed for personer over 80 år. Der er altså tale om en meget kraftig ændring i forudsætningerne i forhold til grundforløbet. I dette forløb vil befolkningen vokse til over 7,7 mio. i 2100, eller mere end 650.000 flere personer end i grundforløbet, hvoraf langt de fleste vil være ældre.

**Folkepensionsalder stiger også, men mindre**

Det langt højere antal ældre får betydelige konsekvenser for saldoen, der forringes som følge af ikke mindst de stigende sundheds- og plejeudgifter. En modererende faktor er dog, at med den større stigning i restlevetiden for 60-årige, som de fremtidige aldersgrænser for folkepensionen beregnes ud fra, vil denne aldersgrænse også blive forhøjet yderligere i forhold til grundforløbet. Da folkepensionsalderen højst kan hæves med ét år hvert femte år, og dette i forvejen sker i grundforløbet til og med 2045, vil folkepensionsalderen imidlertid først fra 2050 begynde at være højere end i grundforløbet. I 2100 er folkepensionsalderen i dette alternative forløb 82 år, dvs. fem år højere end i grundforløbet.

**HBI forværres med ca. 3 pct.point**

Det alternative forløb resulterer i en situation, der ikke er holdbar. Holdbarhedsindikatoren forværres med ca. 3 pct.point i forhold til grundforløbet.<sup>4</sup> Vil befolkningen udvikle sig som i den her beskrevne alternative befolkningsfremskrivning, vil det altså på et tidspunkt kræve, at der foretages ret betydelige budgetforbedringer i form af højere skatteindtægter og/eller lavere offentlige udgifter.

**Antagelser om sund aldring har stor betydning for udfordringens størrelse**

Holdbarhedsforringelsen må dog vurderes at være relativt beskeden i forhold til, hvor stor en merstigning i restlevetiden for de ældre der er tale om i følsomhedsanalysen. Finansministeriet har tidligere i et folketings svar beregnet en HBI-forskel på 5 pct. af BNP som følge af en lignende ændring i de demografiske antagelser, jf. Finansministeriet (2022). Den betydelige forskel i de beregnede konsekvenser skyldes især, at Finansministeriet indregner en langt mindre effekt fra sund aldring i sundhedsudgifterne. Dette har naturligt særlig stor betydning i et alternativforløb som dette, hvor aldringen stiger meget kraftigt.

4) Af tekniske årsager er en del af konsekvenserne for de offentlige finanser af denne anderledes befolkning foretaget ved en efterberegning udenfor DREAM-modellen, da denne ikke opererer med personer over 101 år.

**Det samme har antagelser om det kollektive forbrug og tilbagetrækningsadfærd**

Derudover er forudsætningerne med hensyn til udviklingen i det kollektive offentlige forbrug (dvs. udgifter til centraladministration, forsvar mv.) også forskellige i de to forløb: Hvor Finansministeriet antager, at det kollektive offentlige forbrug automatisk stiger i takt med såvel befolkningstallet som den generelle produktivitetsvækst, er antagelsen i formandskabets beregninger, at det vil stige i takt med økonomiens størrelse og skattegrundlag, beregnet som BNP. En stigning i antallet af ældre, som ikke indgår i beskæftigelsen og derfor heller ikke påvirker det strukturelle BNP, vil derfor ikke medføre et større kollektivt offentligt forbrug i formandskabets beregninger. I modsat retning trækker, at stigningen i levetid og aldersgrænsen for folkepension ikke medfører en lige så stor effekt på arbejdsudbuddet i formandskabets beregninger.

**Ingen tegn på, at den alternative befolkningsudvikling er realistisk**

Forestiller man sig hypotetisk, at befolkningsudviklingen faktisk fulgte denne alternative fremskrivning, ville det ske gradvis, og man ville hvert år i forbindelse med udarbejdelsen af den traditionelle befolkningsfremskrivning observere, at de seneste data for udviklingen i dødeligheden afveg fra de hidtidige forudsætninger. På den måde ville de ændrede demografiske forhold efterhånden blive indarbejdet. Der har dog ikke været observeret nogen systematisk tendens i de senere år til, at middellevetiden stiger mere end forventet. Således var den i 2022 lidt lavere, end det forudsattes i 2014, at den ville være i 2022.

## **VARIGE BYTTEFORHOLDSFORBEDRINGER**

**Danmarks bytteforhold er historisk blevet kraftigt forbedret**

Danmarks bytteforhold er blevet forbedret vedvarende og betydeligt siden 1980'erne. Bytteforholdet måler forholdet mellem eksport- og importpriser og har betydning for den generelle velstandsudvikling, især for et land som Danmark, der har en stor udenrigshandel. For Danmark har bytteforholdsgevinsten 2010-21 været af en størrelsesorden, der svarer til knap 0,2 pct. af BNP årligt, jf. *Produktivitet 2023*.

**Rimeligt at forvente højere vækst i udlandet end Danmark fremadrettet**

Der kan være forskellige årsager til denne bytteforholdsforbedring. En væsentlig årsag kan være, at efterspørgslen efter de varer, Danmark eksporterer, er steget i forhold til de varer, vi importerer. En måde at undersøge den strukturelle virkning af bytteforholdseffekter for de offentlige finanser og dermed holdbarheden er at indlægge en antagelse om, at den udenlandske efterspørgsel efter danskproducerede varer stiger trendmæssigt  $\frac{1}{2}$  pct.point mere årligt end produktiviteten i Danmark. En fortolkning af dette kan være, at BNP-væksten i udlandet generelt er højere end i Danmark. Dette er ikke en urimelig antagelse, når væksten på globalt plan betragtes. Mange forventer, at den nuværende vækstforskel mellem udviklede lande og udviklingslande også vil eksistere i de næste mange årtier, både fordi mange udviklingslande

Trend i  
bytteforholdet  
forbedrer HBI med  
0,6 pct. af BNP

vil konvergere mod produktivetsniveauet i OECD-området og på grund af en højere befolkningsvækst. En højere vækst i udlandet end i Danmark medfører, at danskproducerede varer bliver mere knappe i forhold til udenlandske, og det indebærer naturligt, at efterspørgslen og dermed prisen stiger relativt – altså en bytteforholdsgevinst.

Resultatet for den offentlige saldo bliver, at HBI forbedres med 0,6 pct. af BNP i forhold til grundforløbet. De højere eksportpriser slår igennem i lønningerne og påvirker hele det indenlandske prisniveau. Forbrugerprisindekset stiger dog mindre end de nominelle lønninger, så stødet medfører en højere realløn end i grundforløbet, hvilket forøger timearbejdsudbuddet og dermed produktionen. Som andel af BNP er skatteindtægterne dog tæt på konstante i de første årtier, men de offentlige udgifter stiger til gengæld mindre end nominelt BNP i forløbet. Det skyldes primært, at det individuelle offentlige forbrug målt reelt ikke ændres i forhold til grundforløbet, mens reelt BNP stiger. Samtidig forøges den danske private sektors formuer og beskatningen heraf også efterhånden relativt til BNP, hvilket er medvirkende til, at overskuddet på den primære saldo stiger pænt i forhold til grundforløbet.

## III.4

## ER MANGEL PÅ ARBEJDSKRAFT ET SELVSTÆNDIGT PROBLEM?

Traditionelt har  
større arbejdsstyrke  
været middel til at  
styrke offentlige  
finansier

Diskussionen i det foregående afsnit har omhandlet spørgsmålet, under hvilke omstændigheder de offentlige finanser er sunde fremadrettet. Det er indholdet i den traditionelle problemstilling om, hvorvidt finanspolitikken er holdbar. Den har været i fokus siden slutningen af 1990'erne, hvor det blev klart, at den demografiske udvikling med især stigende middellevetid ville give store udfordringer for de offentlige finanser i de kommende årtier. Den løsning, man har valgt i Danmark, har især været ændrede regler for overførsler, der både har medført en mekanisk besparelse for de offentlige udgifter og en medfølgende udvidelse af arbejdsstyrken, der har forøget skatteindtægterne. I dag er bevidstheden om at fastholde sunde og langtidsholdbare offentlige finanser i form af finanspolitisk holdbarhed en grundsten i det finanspolitiske rammeværk i Danmark.

**Er mangel på arbejdskraft et selvstændigt økonomisk problem?**

En anden, men relateret problemstilling handler om, hvorvidt faldet i arbejdsstyrken relativt til befolkningen som følge af den demografiske udvikling i de næste ca. 20 år er et selvstændigt vigtigt samfundsproblem, som kræver en ændret økonomisk politik, også selvom der ikke nødvendigvis er noget problem for de offentlige finanser. Dette vil i givet fald være et skift i tankegangen om finanspolitisk holdbarhed. Selvom større beskæftigelse har været et vigtigt fokuspunkt for politikerne i de foregående årtiers strukturreformer, har tankegangen hidtil været, at den højere beskæftigelse var et middel til at forbedre den offentlige saldo, ikke et mål i sig selv.

**Generel eller specifik "mangel" på arbejdskraft?**

Spørgsmålet om arbejdskraftmangel stilles i flere forskellige udgaver. Én vinkel er, om det er et vigtigt generelt samfundsproblem, at det alt andet lige er sværere for virksomhederne at finde arbejdskraft, når befolkningsandelene i de erhvervsaktive aldre falder.

**Naturligt udgangspunkt at lade markedsmekanismen løse problemet**

Det er dog svært at pege på egentlige markedsfejl på det private arbejdsmarked, som tilsiger, at de demografiske forskydninger i sig selv (udover spørgsmålet om finanspolitisk holdbarhed) giver et særligt behov for offentlig indgriben. En normal markedsreaktion, når en vare bliver mere knap, er, at prisen på den vil stige. Der opnås så en ny ligevægt, når prisen er steget så meget, at efterspørgslen igen svarer til udbuddet. Det er et naturligt udgangspunkt, at markedsmekanismen også bør træde i kraft i en situation med vigende arbejdsudbud. Det vil konkret indebære en tilpasning i lønningerne på arbejdsmarkedet, hvilket er en sag for arbejdsmarkedets parter.

**Demografien skaber naturligt pres på lønningerne**

De kommende år, hvor relativt små årgange træder ind på arbejdsmarkedet til afløsning af relativt store årgange, vil derfor alt andet lige skabe et opadgående pres på lønningerne, når arbejdskraften bliver mere knap. Dette vil i sig selv have forskellige afledte effekter. Én naturlig effekt vil være, at virksomhederne i højere grad gør brug af automatisering og andre tiltag, der sparer på arbejdskraften, så produktionen bliver mere kapitalintensiv og produktiviteten derfor højere. En anden konsekvens vil være, at det indenlandske prisniveau stiger relativt til det udenlandske, hvilket på én gang isoleret set vil forbedre bytteforholdet og forringe konkurrenceevnen. Får denne effekt lov at udspille sig, vil det naturligt føre til et skift i branchesammensætningen, så arbejdskraften med tiden i et vist omfang vil blive flyttet fra eksport-erhvervene til hjemmemarkedserhvervene. Det gælder ikke mindst den del af servicesektoren, der udbyder tjenester målrettet den voksende ældre befolkning, hvorfra der forventeligt vil være en stigende efterspørgsel.

**Vigtigt, om man vil acceptere dette lønpres**

Det er den overordnede økonomiske politik rolle at sikre en stabil makroøkonomisk udvikling, der blandt andet indebærer at undgå overophedning, der kan skabe behov for en pludselig opbremsning og i sidste ende true troværdigheden af fastkurspolitikken. Med et meget stort strukturelt betalingsbalanceoverskud vil der dog være et betydeligt spillerum for et fald heri, inden der vil være grund til bekymring på dette punkt. I det omfang, kronkursen er udsat for et opadgående pres, kan lidt højere indenlandske prisstigninger tværtimod virke stabiliserende. Det forekommer imidlertid relevant, at man i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik tager højde for, om man ønsker at akkommodere en vis stigning i det indenlandske lønniveau foranlediget af de demografiske ændringer og dermed acceptere en forskydning af arbejdskraften som skitseret. I denne forbindelse vil det også spille en rolle, hvordan demografien vil påvirke lønudviklingen hos vores vigtigste konkurrenter og samhandelspartnere.

**Udnyttelse af løninstrumentet i det offentlige**

Ovenstående ræsonnement handler i udgangspunktet om forskydninger i beskæftigelsen indenfor den private sektor. En væsentlig del af de tjenester, der i særlig grad gives til ældre i form af sundhedsydelser og pleje, leveres dog af den offentlige sektor. Principielt kunne man forestille sig, at den ekstra fremtidige efterspørgsel skulle dækkes af tilkøbsydelser i den private sektor. Ønsker man omvendt at fastholde den offentlige sektor som leverandør af disse ydelser, vil arbejdskraft-efterspørgslen herfra forventeligt stige. Her vil udnyttelse af løninstrumentet til at tiltrække arbejdskraft også være et brugbart instrument. Det vil blandt andet indebære mere differentierede lønstigninger for forskellige grupper af offentligt ansatte, jf. kapitel I.

## III.5

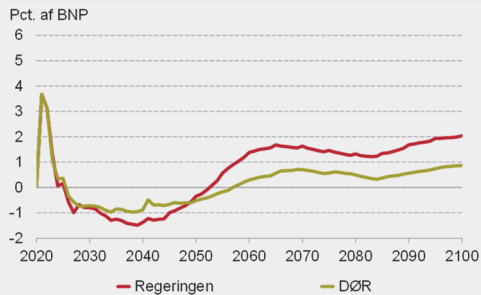
## SAMMENLIGNING MED REGERINGEN

**Regeringens HBI større end formandskabets**

Regeringen har i august offentliggjort et opdateret 2030-forløb og i sammenhæng hermed en ny langsigtet fremskrivning, jf. Regeringen (2023). Ifølge regeringens beregninger er holdbarhedsindikatoren 1,5 pct. af BNP. Dermed er regeringens vurdering af de langsigtede udsigter for de offentlige finanser noget mere positive end formandskabets. Hvad udviklingen i hængekøjeårene frem til 2040 angår, udvikler rege-

**FIGUR III.8 PRIMÆR SALDO**

Regeringens primære saldo udviser højere overskud fra omkring 2050.

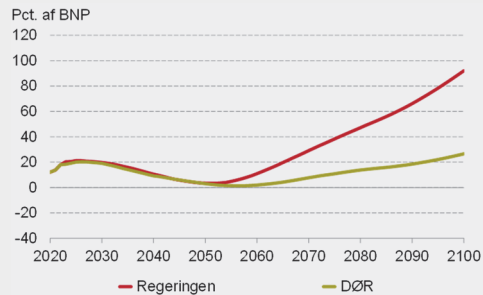


Anm.: Figureerne viser udviklingen ifølge regeringens langsigtede fremskrivning fra august 2023 og fremskrivningen i nærværende kapitel.

Kilde: Regeringen (2023) og beregninger på DREAM.

**FIGUR III.9 NETTOFORMUE**

Regeringens skøn for den offentlige nettoformue stiger til 90 pct. af BNP i 2100.



ringens fremskrevne saldo sig dog fortsat mere negativt end formandskabets, hvilket har været tilfældet i en længere årrække. Regeringens langt mere positive HBI kan altså udelukkende tilskrives forskelle i vurderingen af udviklingen efter 2050. Forskellene på de to fremskrivninger skyldes forskelligartede vurderinger af og antagelser om en lang række enkeltforhold, som beskrives nærmere nedenfor.

**Regeringens primære saldo ringere indtil 2050**

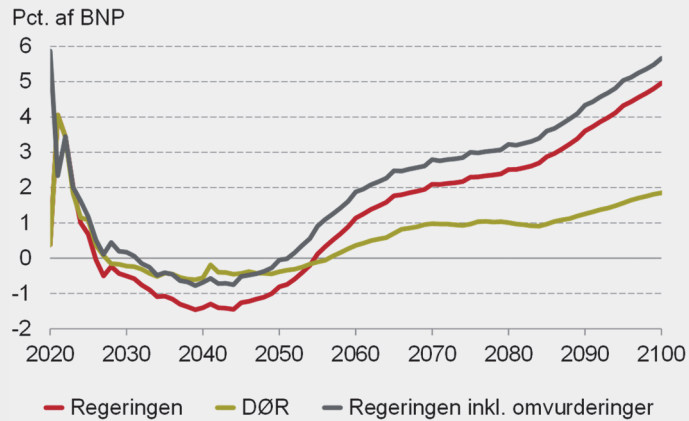
I 2030 udviser den primære saldo et underskud på 0,8 pct. af BNP i begge fremskrivninger. Efter 2030 forværres regeringens primære saldo yderligere frem til omkring 2040, hvor den under de anvendte forudsætninger når et lavpunkt i form af et underskud på ca. 1½ pct. af BNP, jf. figur III.8. Fra dette tidspunkt indtræffer en varig forbedring, men regeringens primære saldo forbliver mere negativ end formandskabets fremskrivning indtil 2050, hvorefter den varigt ligger på et mere positivt niveau. Omkring 2060 udgør forskellen tæt ved 1 pct. af BNP, altså omtrent svarende til forskellen på holdbarhedsindikatoren i de to fremskrivninger.

**Nettoformue positiv i alle år i begge fremskrivninger**

Nettoformuen udvikler sig stort set ens i de to fremskrivninger og når i dem begge sit lavpunkt omkring 2050, hvor den kun lige akkurat er positiv, jf. figur III.9. Herefter stiger den monotont i begge forløb som andel af BNP. Stigningen er dog langt kraftigere i regeringens fremskrivning, hvor den når en værdi på over 90 pct. af BNP.

**FIGUR III.10 OFFENTLIG SALDO**

Omvurderinger af aktivers værdi er en væsentlig forklaring på forskellen i de to fremskrivninger af den offentlige saldo.



Anm.: Figurene viser udviklingen ifølge regeringens langsigtede fremskrivning og fremskrivningen i nærværende kapitel. I forløbet "inkl. omvurderinger" er de antagne årlige kursstigninger i de offentlige aktiver tillagt regeringens saldo.

Kilde: Regeringen (2023) og beregninger på DREAM.

**Antagelse om formen for offentlige aktivers afkast spiller stor rolle**

Forskellen på de to fremskrivningers offentlige saldo udgøres af dels forskellen på de primære saldi, som den fremgik af figur III.8, og dels forskellen på de forudsatte nettorenteindtægter. Da nettoformuen udvikler sig relativt parallelt i de første årtier er saldiforskellene i figur III.10 umiddelbart påfaldende store sammenlignet med de primære saldiforskelle. I 2040 udgør forskellen således 0,8 pct. af BNP. Næsten hele denne forskel kan tilskrives en beregningsteknisk forskel med hensyn til behandlingen af afkastet af de offentlige aktiver. I formandskabets fremskrivning antages det, at afkastet af offentlige aktiver og passiver er ens svarende til statsobligationsrenten i fremskrivningen. I regeringens fremskrivning antages det, at en væsentlig del af afkastet af de offentlige passiver falder i form af systematiske omvurderinger (kursstigninger) i aktiverne (f.eks. aktieselskabers) værdi.

**Kursstigninger udgør typisk 0,7 pct. af BNP i regeringens fremskrivning**

For udviklingen i den offentlige nettogæld spiller det ingen rolle, om et givet afkast optræder som en direkte forrentning, udbytte eller kursgevinst. Det er imidlertid afgørende for den regnskabsmæssigt opgjorte saldo, idet kursgevinster modsat de andre afkastformer ikke optræder

på saldoen. Regeringens fremskrevne saldo undervurderer således den egentlige udvikling i de samlede finanser, fordi den systematiske årlige gevinst, der ligger i disse kursstigninger, ikke medregnes. De udgør i de fleste år i fremskrivningen ca. 0,7 pct. af BNP. Indregnede man beregningsteknisk disse omvurderinger i saldoen, ville hængekjøjen i regeringens saldo således mindskes betydeligt, jf. figur III.10.

**Mange forskelle, der delvis udligner hinanden**

Der er mange andre forskelle i beregningsforudsætningerne mellem de to fremskrivninger, der dog trækker i lidt forskellige retninger, både hvad niveauet for holdbarhedsindikatoren og vurderingen af saldoudviklingen i den såkaldte hængekjøjeperiode i årene omkring 2040. I tabel III.5 ses betydningen af en række af disse, hvor der trinvis indlægges en række forudsætninger i fremskrivningen, der i højere grad svarer til regeringens.

**Ændrede antagelser om vækst og inflation forbedrer HBI kraftigt**

I regeringens fremskrivning er antagelserne om produktivitetsvæksten og inflationen anderledes end hos formandskabet. I tabellens række 2 og 3 vises konsekvensen af at antage en lavere produktivitetsvækst (1,1 i stedet for 1,5 pct.) og lavere generel (udenlandsk) inflation (1,8 i stedet for 2 pct.). De to ændringer forbedrer begge holdbarheden med tilsammen 0,6 pct. af BNP. Samtidig bliver saldoudviklingen forbedret, i 2040 med 0,3 pct. af BNP.

**Lavere produktivitetsvækst forbedrer saldoen**

At en lavere produktivitetsvækst, som jo indebærer en ringere generel velstandsudvikling over tid for samfundet, forbedrer de offentlige finanser, kan forekomme paradoksalt. Det er imidlertid et almindeligt resultat i makroøkonomiske modeller for dansk økonomi, jf. blandt andet også Velfærdskommissionen (2004), *Dansk Økonomi, forår 2010* og *Dansk Økonomi, efterår 2016*. Ofte siger man forenkende, at produktivitetsvækst er neutral for de offentlige finanser, fordi produktivitetsvæksten forøger både de offentlige (skatte-)indtægter og udgifter i samme takt. Dette er også korrekt for de fleste indtægts- og udgiftsposter, men der er nogle vigtige undtagelser. På indtægtssiden afhænger nogle skattebaser ikke kun af produktivets- og BNP-væksten, men også af renten. Det gælder i særdeleshed beskatningen af de danske pensionsformuer. Når renten vokser relativt til produktivitetsvæksten, vil disse indtægter derfor vokse som andel af BNP. På udgiftssiden falder udgifterne til offentlige investeringer derudover som andel af BNP, idet der skal færre løbende investeringer til at opretholde et givet K/Y-forhold i den offentlige sektor, når vækstraten i økonomien er mindre. Begge disse forhold forøger overskuddet på den offentlige saldo, målt som andel af BNP.



**TABEL III.5 FORSKELLE TIL REGERINGENS FREMSKRIVNING**

Der er mange forskelle i beregningsforudsætninger mellem regeringens og nærværende beregning af HBI, der trækker i forskellige retninger. De tre vigtigste forskelle for HBI er forudsætningerne med hensyn til vækst, med hensyn til tilbagetrækningsantagelserne og med hensyn til sund aldring. Forskelle i antagelser om afkastet af offentlige aktiver kan alene forklare næsten hele saldiforskellen i 2040.

	HBI	Saldo 2040
	----- Pct. af BNP -----	
1. DØR oktober 2023	0,3	-0,6
2. Lavere vækst	+0,5	+0,2
3. Lavere inflation	+0,1	+0,1
4. Ændret slutår	+0,2	•
5. Ændret fremskrivning til 2030	-0,1	-0,3
6. Anderledes tilbagetrækningsantagelser	+0,5	+0,4
7. Ændret sund aldring	-0,7	-0,3
8. Ændret kollektivt forbrug	+0,3	-0,1
9. Ændrede offentlige investeringer	-0,1	+0,0
10. Intet nominalprincip	+0,3	+0,1
11. Forrentning kontra kursgevinster	•	-0,7
12. Øvrige forskelle	+0,1	-0,3
13. Regeringen august 2023	1,5	-1,4

Anm.: Tallene i række 1 og 13 angiver niveauer, mens de øvrige tal angiver ændringer, dvs. bidrag til ændring i HBI hhv. saldoen i 2040. Beregningerne i tabellens række 1-10 er foretaget ved kumulerede modelberegninger på DREAM. Betydningen af hvert enkelt forhold vil kunne afhænge af den rækkefølge, hvori de forskellige ændringer foretages.

Kilde: DREAM, Regeringen (2023) og egne beregninger.

#### Regeringen regner med permanent lavere inflation end i euroområdet

Regeringen har uforandret opereret med en langsigtet inflation i eksport- og importpriser på 1,8 pct. i mange år. Det er umiddelbart lidt overraskende i lyset af, at Den Europæiske Centralbank for to år siden forøgede sit inflationsmål fra officielt at være "under, men tæt på 2 pct." til at ligge på 2 pct. rent. Regeringens fremskrivning indebærer dermed, at den danske inflationstakt permanent forudsættes at ligge under inflationen i det valutaområde, vi fører fastkurspolitik i forhold til (under antagelse af, at ECB's inflationsmål er troværdigt). Nedsættelse af den underliggende udenlandske inflation fra 2 til 1,8 pct. (og dermed en tilsvarende stigning i realrenten, da den nominelle rente holdes konstant) medfører en lille holdbarheds- og saldiforbedring, begge på 0,1

pct.point, ifølge række 3 i tabel III.4. Lavere inflation for given nominel rente virker på linje med en tilsvarende stigning i den nominelle rente for fastholdt inflation, jf. diskussionen heraf i afsnit III.2.

**Forskellige antagelser om slutår påvirker HBI**

En anden beregningsteknisk forskel, der ikke har konsekvens for saldoen indtil 2100, men for holdbarhedsindikatoren, er beregningens effektive slutår, dvs. det år, hvor økonomien antages at nå en langsigt-ligevægt, hvor den primære saldo antages at udgøre en konstant andel af BNP. Regeringen antager, at dette år nås i 2100, dvs. man indregner ikke befolkningsændringer efter dette år, mens formandskabets fremskrivning medtager sådanne ændringer indtil 2128. Da 2100 er et demografisk relativt godt år, forbedrer dette i sig selv regeringens HBI med 0,2 pct. af BNP relativt til formandskabets antagelser, jf. række 4 i tabel III.5.

**Regeringens antagelser om ældres beskæftigelse, skattestop og kollektivt forbrug trækker HBI op**

Udover de ovennævnte forskelle trækker især tre forhold i retning af, at regeringens HBI er mere positiv end formandskabets: For det første antager regeringen højere beskæftigelsesvirkninger af de fremtidige stigninger i aldersgrænserne for folkepension og efterløn, jf. række 6 og *Dansk Økonomi, efterår 2021*. For det andet antages i nærværende fremskrivning modsat regeringens, at nominalprincippet på grøn ejer-afgift og visse punktafgifter fortsætter til 2100.<sup>5</sup> En afskaffelse heraf forøger skatteindtægterne og dermed de offentlige finanser, jf. række 10. For det tredje antager regeringen, at udgifterne til det kollektive offentlige forbrug følger befolkningsudviklingen samt den generelle produktivitetsvækst, mens de i nærværende fremskrivning følger BNP. Da BNP vokser hurtigere end befolkning plus produktivitet, medfører regeringens antagelse en besparelse, jf. række 8.

**Regeringens mere konservative antagelser om sund aldring giver betydelig HBI-forskel**

Regeringens antagelser på tre andre punkter trækker omvendt i retning af en lavere HBI: Nærværende fremskrivning indregner således en større effekt af såkaldt sund aldring for sundhedsudgifterne end regeringen, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019* og række 7. Desuden forværrer holdbarheden, hvis regeringens mellemfristede fremskrivning frem til 2030 lægges til grund fremfor fremskrivningen fra kapitel II, jf. række 5. Endelig indebærer regeringens udgifter til offentlige investeringer en holdbarhedsforringelse, jf. række 9.

---

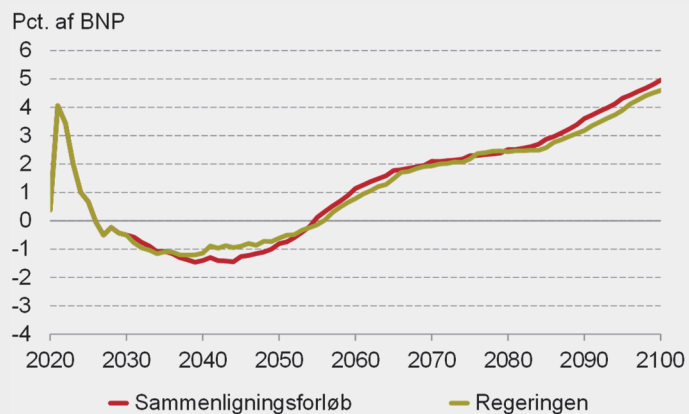
5) En række afgifter er fastsat som nominelle beløb og stiger dermed ikke automatisk i takt med inflationen på længere sigt. Det kan diskuteres, om en neutral fremskrivning heraf naturligt indebærer en inflationsindeksering eller ej. De to institutioner har truffet et forskelligt valg på dette punkt.

### Afkast af offentlige aktiver forklarer det meste af forskel i 2040-saldo

Hvad den offentlige saldo i 2040 angår, kan forskellen i behandling af afkastet på de offentlige aktiver (række 11) forklare næsten hele forskellen på 0,8 pct.point på de to fremskrivninger. De øvrige forskelle i antagelser i række 2-10 gør netto ingen forskel i denne henseende. Efter indregning af punkt 2-11 i tabel III.5 er regeringens 2040-saldo dermed fortsat 0,3 pct.point ringere end i nærværende fremskrivning, jf. figur III.11, der viser den uforklarede residual efter de foretagne sammenligningsforløb. De to saldi i figuren udviser nu kun ret små forskelle. Den tilbageværende saldodifference er udtryk for, at der også er en række andre, men mindre betydende forskelle mellem de to fremskrivninger, der er foretaget på forskellige økonomiske modeller. Blandt andet er prisudviklingen ikke helt ens i de to modeller, hvilket slår ud i forskellige delposter på den offentlige saldo.

**FIGUR III.11 UFORKLAREDE FORSKELLE**

Efter at have korrigeret for forskellene i tabel III.5 er saldoudviklingen i det resulterende sammenligningsforløb og i regeringens fremskrivning næsten ens.



Anm.: Figuren sammenligner regeringens saldofremskrivning med den offentlige saldo i det sammenligningsforløb baseret på DREAM-modellen, der er resultatet af de forskellige beregninger i tabel III.5 (til og med punkt 11). Saldoforskellene i figuren repræsenterer altså den uforklarede residual.

Kilde: DREAM, Regeringen (2023) og egne beregninger.

**Regeringen mere negativ i førstkommande årtier, men mere positiv på lang sigt**

Sammenfattende kan man sige, at regeringens fremskrivning i perioden 2030-50 indebærer et mere negativt forløb for de offentlige finanser end i formandskabets fremskrivning, mens det omvendte gør sig gældende i den fjernere fremtid efter 2050. At regeringens fremskrivninger for en given holdbarhedsindikator har en tendens til at være mere negativ med hensyn til saldoudviklingen i de førstkommande årtier og omvendt være mere positiv på det helt lange sigt, har også været tilfældet i tidligere sammenligninger mellem de to institutioners langsigtede fremskrivninger. Forskellen mellem de to fremskrivninger på den lange bane er dog forøget denne gang.

## III.6

## SAMMENFATNING

**Ny langsigtet fremskrivning**

I kapitlet er der blevet præsenteret en ny langsigtet fremskrivning af Danmarks økonomi og de offentlige finanser. Under fremskrivningens forudsætninger vil den offentlige saldo udvise et underskud på omkring ½ pct. af BNP fra omkring 2030 indtil ca. 2050. Derefter vil saldoen permanent blive forbedret og efterhånden udvise et stigende overskud. Ved århundredets slutning udgør overskuddet på saldoen ifølge fremskrivningen knap 2 pct. af BNP. Den offentlige nettoformue er positiv i hele fremskrivningsperioden og udgør ca. 25 pct. af BNP ved århundredets slutning.

**HBI nu 0,3 pct. af BNP – mindre saldoforbedring på lang sigt end tidligere forudsat**

Holdbarhedsindikatoren (HBI) udgør 0,3 pct. af BNP. Det vil sige, at man under fremskrivningens forudsætninger permanent ville kunne forøge de offentlige udgifter eller sænke skatterne svarende til 0,3 pct. af BNP eller 9 mia. kr. uden at sætte finanspolitikken langsigtede holdbarhed over styr. Holdbarhedsindikatoren er forringet med 0,7 pct. af BNP siden den tilsvarende fremskrivning præsenteret i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Den væsentligste enkeltårsag hertil er, at det forudsatte beløb afsat til offentligt forbrug og tiltænkte skattelettelser fra 2027 er steget med 0,6 pct. af BNP. Da der samtidig er forskellige andre forhold, der forbedrer saldoen i de førstkommande årtier, er saldoprofilen i hængekøjeårene indtil 2040 dog relativt uforandret i forhold til den tidligere fremskrivning. Holdbarhedsforværringen kommer således primært fra en langsommere forbedring af saldoen (relativt til 2022-fremskrivningen) i perioden efter 2040.

**Regeringen forudsætter langt større overholdbarhed**

Regeringens seneste langsigtede fremskrivning fra august 2023 opererer med en holdbarhedsindikator på 1,5 pct. af BNP. Der er således over en pct.points forskel på de to institutioners opgørelse af holdbarheden. En så stor forskel mellem regeringen og formandskabet på

dette punkt er ikke set siden 2006. På trods af regeringens mere optimistiske indikator forudsætter regeringen større underskud på den offentlige saldo end formandskabet i de næste ca. 30 år, indtil forholdet vender efter 2050.

**Forskel kan blandt andet tilskrives forskellige forudsætninger om vækst og tilbagetrækning**

Der er en lang række forskelle mellem beregningsforudsætningerne i formandskabets og regeringens fremskrivninger, som gennemgås i kapitlet, og som tilsammen skaber de nævnte forskelle med hensyn til både holdbarhed og saldo. 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 formandskabet, og at regeringen opererer med en lavere produktivitetsvækst. Det sidste forbedrer paradoksalt nok de offentlige finanser, især fordi skatteindtægterne fra den betydelige private formue stiger som andel af BNP. En række andre beregningsforskelle påvirker også HBI-forskellene. Således har formandskabet en betydelig større effekt fra såkaldt sund aldring end regeringen. Dette opvejes dog af forskellige andre forskelle, der trækker i modsat retning.

**Regeringen forudsætter ikke desto mindre større underskud i de første årtier**

For saldoens vedkommende kan størstedelen af saldiforskellen i de to fremskrivninger i hængekjørens lavpunkt omkring 2040 tilskrives, at regeringen modsat formandskabet antager, at en stor del af de offentlige finansers afkast finder sted i form af systematiske kursgevinster, der ikke påvirker den officielt beregnede saldo.

**Fremskrivning er en konsekvensberegning, ikke en prognose**

Den præsenterede langsigtede fremskrivning skal ikke opfattes som en prognose om, hvordan fremtiden rent faktisk vil udforme sig. Det er derimod en konsekvensberegning, der beskriver, hvordan økonomien vil udvikle sig under de givne forudsætninger. Specielt på to områder hviler fremskrivningen på en eksplicit antagelse om uændret adfærd i forhold til i dag: Dels antages der, at den økonomiske politik fortsættes uændret i forhold til de vedtagne regler (inklusive aldersindekseringen for folkepension mv., som er anført i pensionsloven), og dels antages en konstant årlig arbejdstid for de enkelte befolkningsgrupper (opdelt på køn og alder) fremover. Det skyldes, at fremskrivningens formål netop er at belyse, om det vil være muligt at fastholde den nuværende økonomiske politik uforandret under de øvrige givne forudsætninger (herunder ikke mindst befolkningsudviklingen).

**Tidligt varslingssystem**

I stedet for en prognose skal en holdbarhedsberegning som den præsenterede opfattes som et tidligt varslingssystem. Eftersom fremskrivningerne gentages hvert år, bliver de løbende opdateret med ny information, hvis de anvendte forudsætninger ser ud til at ændre sig. Der-

med kan holdbarhedsberegningerne i god tid informere beslutningstagerne, om, hvorvidt strukturelle ændringer i den økonomiske politik vil være ønskelige.

**Økonomer kommer –  
tilsyneladende –  
med modsatrettede  
udsagn ...**

**... skyldes, at der  
svares på forskellige  
spørgsmål**

Forudsætningerne i langsigtede fremskrivninger som den nærværende og regeringens tilsvarende holdbarhedsberegning debatteres jævnligt i offentligheden. Man kan derfor også høre økonomer komme med udtalelser, der tilsyneladende er meget modsatrettede, hvad angår de offentlige finansers fremtid. Det skyldes dog ofte, at de forskellige udsagn beskæftiger sig med svaret på forskellige spørgsmål. De kan derfor sagtens alle være rigtige uden at modsige hinanden. Man kan sige, at den præsenterede fremskrivning besvarer spørgsmålet, om det er nødvendigt for staten at ændre adfærd for at undgå, at gælden løber løbsk i et fremtidigt forløb, hvor befolkningen fortsætter med den samme adfærd som hidtil. Det er ét relevant spørgsmål at stille, og svaret på det giver et nyttigt pejlemærke for politikerne og meningsmagerne.

**Relevant spørgsmål,  
hvad der sker med  
saldoen, hvis  
borgerne ændrer  
adfærd**

Et andet spørgsmål, der også vil være relevant at stille, er, om det er nødvendigt at ændre den økonomiske politik, hvis befolkningen i fremtiden skulle ændre præferencer eller adfærd på forskellig nærmere angivet vis. Det kunne eksempelvis være, at fremtidens borgere vil lægge større vægt på et højere serviceniveau for velfærdsydelser eller et større fritidsforbrug. Det er i dette lys, man kan se udmeldinger om, at der ikke "er råd til velfærdsstaten", eksempelvis hvis den nedadgående trend i arbejdstiden fortsættes, eller hvis serviceniveauet i den offentligt finansierede velfærd i fremtiden øges mere end forudsat som følge af bedre og dyrere behandlingsmuligheder.

**Falder arbejdstiden  
fremover, kræves  
ekstra finansiering**

I kapitlet belyses konsekvenserne af ændrede forudsætninger på forskellige områder, herunder betydningen af, at befolkningen vælger at omsætte noget af den fremtidige velstandsstigning til mere fritid og tilsvarende mindre årlig arbejdstid. Ifølge denne følsomhedsanalyse vil et fald i arbejdstiden på 2½ timer ugentligt over de næste 20 år betyde, at finanspolitikken bliver uholdbar. En sådan udvikling vil dermed kræve, at der gennemføres budgetforbedrende initiativer i form af skat-testigninger eller offentlige besparelser.

**Skal nutidens  
befolkning  
finansiere mere fritid  
for fremtidige  
generationer?**

Det vigtige spørgsmål at diskutere her er, om nutidens politikere skal reagere allerede i dag i form af yderligere budgetforbedringer for at imødekomme et sådant muligt fremtidigt fald i den årlige arbejdstid. Dette er i sidste ende et politisk spørgsmål. Ofte lægges det dog til grund, at det ikke er en bestemt generations opgave at lave besparelser for at kunne finansiere, at en senere generation gerne vil kunne nyde mere fritid end dens forgængere. Ud fra denne tankegang vil det

være helt naturligt, hvis fremtidens erhvervsaktive eksempelvis vælger en lavere arbejdstid, men det må så være op til de fremtidige generationer at beslutte sig for, hvordan konsekvenserne for de offentlige finanser af dette valg skal finansieres.

**Ønsker om fremtidig højere vækst i offentlig service er en tilsvarende problemstilling**

En tilsvarende problemstilling gør sig gældende med hensyn til forbruget af offentlige ydelser: Man kan godt forestille sig, at fremtidens borgere vil prioritere en højere vækst i de offentlige tjenester end det, der forudsættes i fremskrivningen, hvor udviklingen i det offentlige forbrug følger dels demografien, dels den generelle velstandsstigning. Og det vil i så fald også være naturligt at ændre den økonomiske politik på det tidspunkt for at kunne finansiere et sådant ønske. Derimod er det ikke oplagt, at politikerne i dag skal skaffe flere penge for at kunne finansiere et sådant potentielt fremtidigt ønske om at få en højere stigning i serviceniveauerne end det, som allerede er indarbejdet.

**Velstandsdilemma**

Spørgsmålet om konsekvenserne af såvel faldende arbejdstid som højere offentlig forbrugsvækst fremover er grundlæggende et velstandsdilemma: Årsagen til mulige ønsker om faldende arbejdstid og forbedret offentlig service er positiv, nemlig at befolkningens velstandsniveau forventes at stige som følge af en vedvarende produktivitetsvækst. Det er gavnligt for befolkningens velfærd, men gevinsten kan kun bruges én gang: Tager man eksempelvis noget af denne velstandsstigning i form af mere fritid, har det en omkostning i form af enten tilsvarende lavere privat eller offentligt forbrug. Det er denne prioriteringsdiskussion, der er vigtig at fokusere på i spørgsmålet om den langsigtede udvikling i arbejdstiden.

**Er fald i arbejdskraft et selvstændigt fagøkonomisk problem?**

Det diskuteres for tiden, om faldet i arbejdsstyrken relativt til befolkningen som følge af den demografiske udvikling i de næste ca. 20 år er et selvstændigt vigtigt samfundsproblem, som kræver en ændret økonomisk politik, også selvom der ikke nødvendigvis er noget problem for de offentlige finanser. Det er dog svært at pege på egentlige markedsfejl, som tilsiger, at de demografiske forskydninger i sig selv (udover spørgsmålet om finanspolitisk holdbarhed) giver et særligt behov for offentlig indgriben. Det er derfor et naturligt udgangspunkt, at markedsmekanismen på arbejdsmarkedet vil sørge for at skabe en ny ligevægt, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft tilpasser sig udbuddet. Det vil konkret indebære en tilpasning af lønningerne på arbejdsmarkedet, hvilket er en sag for arbejdsmarkedets parter.

**Næppe ...**

## LITTERATUR

Finansministeriet (2022): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 199 (Alm. del) af 25. marts 2022 stillet efter ønske fra Alex Vanopslagh (LA). 7. juni 2022

OECD (2021): Economic Outlook No 109 - October 2021 - Long-term baseline projections.

Regeringen (2020): *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi.*

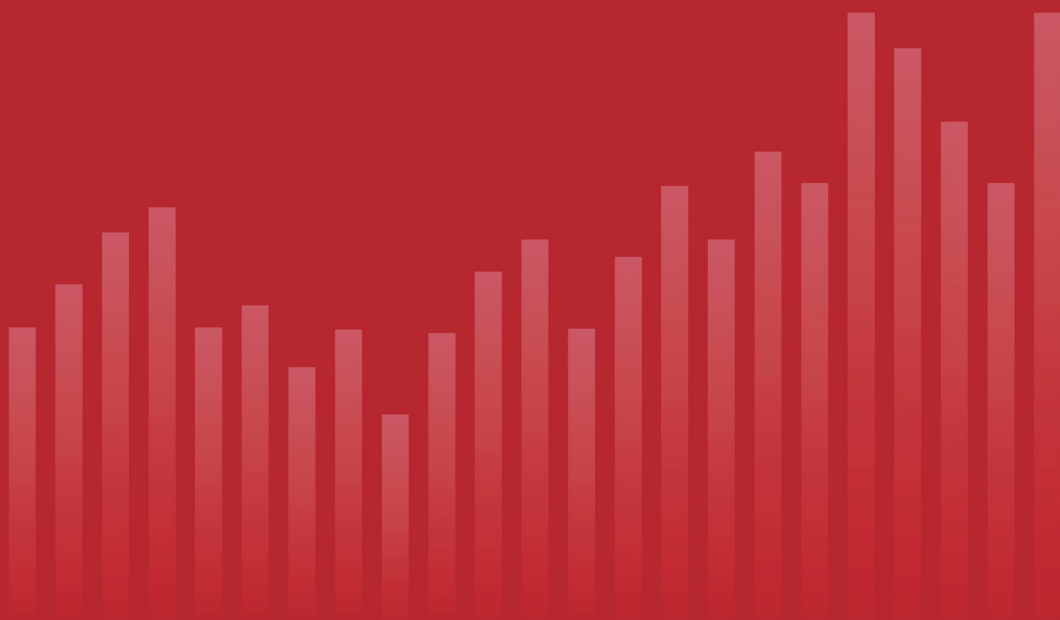
Regeringen (2023): *2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2027.*

Vaupel, J.W., M.-P. Bergeron Boucher, I. Kashnitsky og J. Søgaard (2022): Demografiske perspektiver på danskernes levetid. I Andersen, T.M. og J.R. Skaksen (red.): *Et aldrende Danmark*. Rockwool Fondens Forskningsenhed og Gyldendal.

Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. Analyserapport. Maj 2004.







De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# **KAPITEL IV** **REGULERING AF** **PRIVATE** **LEJEBOLIGER**

## **KAPITEL IV**

### **REGULERING AF PRIVATE LEJEBOLIGER**

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

En analyse i kapitlet viser dog, at lejere med høj indkomst og lang uddannelse opnår de største besparelser i deres husleje som følge af reguleringen. Dertil er der store forskelle i besparelsen for lejere med lave indkomster. 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. Analyser i kapitlet finder, at der er et dårligt match i 15-35 pct. af de regulerede lejeboliger.

Huslejen reguleres over tid ofte med nettoprisindekset, som historisk er steget mindre end den markedsbestemte husleje. Det vil give bedre match og dermed et mindre effektivitetstab, hvis huslejen i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte leje. En sådan ændring indebærer dog en afvejning mellem effektivitet og fordelingshensyn.

## IV.1

## INDLEDNING

### Omfattende regulering af lejeboligmarkedet

Boligen udgør en vigtig ramme for alle danskeres liv, og omkring 40 pct. af boligerne i Danmark er lejeboliger. Heraf er omkring halvdelen private lejeboliger, hvilket vil sige boliger, der udlejes af eksempelvis virksomheder, pensionskasser eller privatpersoner. Den anden halvdel er almene boliger, som udlejes af almene boligselskaber. Der er en omfattende regulering af lejeboligmarkedet. Reguleringen betyder blandt andet, at lejen på størstedelen af lejeboligmarkedet er lavere end lejen på et ureguleret lejemarkedet. Reguleringen indebærer også, at der er rationering og ventelister til de forholdsvis billige regulerede lejeboliger.

### Reguleringen stammer tilbage fra 2. verdenskrig

Den nuværende lejeregulering i Danmark tog sin begyndelse i 1939 ved udbruddet af 2. verdenskrig, hvor lejen blev låst fast nominelt. I løbet af krigen steg inflationen markant, hvilket som følge af den nominelle fastlåsnings gjorde, at det blev relativt billigere at bo til leje i forhold til andet forbrug. Men det betød også, at der efter krigen var en stor efterspørgsel efter lejeboliger, mens udbuddet var stagneret, jf. Andersen (1994) og Hansen (2022).

### De fleste private lejeboliger er underlagt huslejeregulering

Selvom huslejereguleringen har ændret karakter over tid, er centrale elementer i reguleringen fortsat gældende. Lejen i private lejeboliger opført frem til 1991 er således huslejereguleret og kan ikke aftales frit mellem lejer og udlejer. Det omfatter ca. 75 pct. af alle private lejeboliger. Lejen i boliger opført efter 1991 kan aftales frit, men kan kun reguleres med udviklingen i nettoprisindekset, efter at lejemålet er indgået.

### Fordelingshensyn er et vigtigt argument

Der er tilsvarende typer af regulering i mange andre lande. Et vigtigt argument for huslejereguleringen er at sikre billige boliger til husstande med relativt lave indkomster. Huslejerne i de store byer er høje og er steget væsentligt siden 2010. Det er også blevet fremført som argument for regulering, at beboersammensætningen i de større byer bør afspejle et bredt udsnit af befolkningen.

### Effektivitetsvirkninger af huslejeregulering

Der er en række effektivitetsvirkninger af huslejeregulering. Eksempelvis har lejere ikke mulighed for at sikre sig mod uventede stigninger i huslejen, og derfor kan det fagøkonomisk begrundes, at der er regler for udviklingen i lejen, efter at lejereren er flyttet ind. Ydermere kan regler for udviklingen i husleje hindre, at udlejereren efter indflytningen kan hæve huslejen over markedslejen.

**Men det indebærer også omkostninger**

Reguleringen af dele af lejeboligmarkedet kan imidlertid også indebære, at huslejen på den uregulerede del af lejemarkedet bliver højere, end den ellers ville have været. Det er en ulempe for dem, der ikke har adgang til de billigere lejligheder, som er omfattet af huslejeregulering. Huslejeregulering kan også betyde, at mobiliteten mindskes, eksempelvis fordi ældre bliver boende i relativ store og billige boliger, selvom børnene er flyttet hjemmefra.

**Kapitlets formål:**

De overordnede formål med kapitlet er at:

- Beskrive, hvordan markedet for private lejeboliger fungerer under huslejeregulering
- Undersøge de fordelingsmæssige effekter af huslejeregulering
- Redegøre for, hvordan huslejeregulering påvirker beboerne og udlejernes adfærd på boligmarkedet.

**Analyser i kapitlet**

I kapitlet opgøres, hvor meget lavere lejen er i de regulerede lejeboliger sammenlignet med den uregulerede del af lejeboligmarkedet. For beboere i de regulerede lejeboliger indebærer reguleringen en gevinst, fordi de skal betale en lavere husleje. Fordelingshensyn er, som nævnt, en væsentlig motivation for reguleringen af huslejerne. Det undersøges derfor i kapitlet, om det overvejende er lejere med lav indkomst, som har glæde af de lavere huslejer. Det undersøges også, om alle lejere med lav indkomst får en nogenlunde ens gevinst i form af lavere husleje, eller om gevinsten er ulige fordelt blandt lejere med lav indkomst. Huslejeregulering indebærer, at efterspørgslen efter de billige regulerede boliger er større end udbuddet. Derfor fordeles de regulerede boliger via eksempelvis ventelister eller til dem, som har gode kontakter til udlejere. Analyser i kapitlet undersøger, om det giver en hensigtsmæssig allokering af de regulerede lejeboliger.

**Afgrænsning af kapitlet**

I dette kapitel fokuseres på konsekvenser af lejereguleringen af private lejeboliger. Der ses således ikke nærmere på den subsidiering, som følger af støtte til almene boliger og boligstøtte til lejere. Tilsvarende ses ikke på markedet for andels- og ejerboliger. Der sker imidlertid også en subsidiering af både andels- og ejerboliger i form af blandt andet en lempelig beskatning af begge boligtyper, hvilket også har fordelingsmæssige konsekvenser og samfundsøkonomiske omkostninger, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2001). I De Økonomiske Råds formandskab (2016) er konsekvenserne af den lempelige beskatning af ejerboliger yderligere behandlet, herunder den geografiske fordeling af gevinster for boligejere af den nominelle fastfrysning af ejendomsværdiskatten siden 2002.

**Indhold**

I afsnit IV.2 redegøres for den historiske baggrund og de gældende regler for huslejeregulering. Dette efterfølges af afsnit IV.3, hvor der er en beskrivelse af udviklingen i antallet af lejeboliger og en sammenligning af alders- og indkomstfordelingerne for beboere i lejeboliger med de tilsvarende fordelinger for hele befolkningen. I afsnit IV.4 redegøres for de direkte og indirekte konsekvenser af huslejeregulering ud fra både teoretiske betragtninger og tidligere empiriske analyser. Der er gennemført to nye empiriske analyser af virkningen af huslejereguleringen i forbindelse med kapitlet, som der redegøres for i afsnit IV.5 og IV.6. I afsnit IV.5 præsenteres en analyse af størrelsen og fordelingen af lejernes gevinster ved huslejeregulering, og i afsnit IV.6 præsenteres en analyse, der undersøger, hvordan regulerede lejeboliger fordeles blandt lejere med fokus på, om lejere i ældre private lejeboliger bor i en anden størrelse bolig, end de ville gøre i fravær af huslejeregulering. Endeligt indeholder afsnit IV.7 en sammenfatning og perspektivering.

**IV.2****REGULERENGEN AF HUSLEJER I DANMARK**

Afsnittet indledes med en summarisk beskrivelse af den historiske udvikling i lejereguleringen i Danmark og internationalt, samt hvilke begrundelse, der har været for indførelsen af reguleringen. Dernæst beskrives reglerne for huslejeregulering på det private lejeboligmarked i Danmark. Afslutningsvis beskrives kort støtten til almene boliger og reglerne for boligstøtte til husholdninger.

**UDVIKLINGEN I LEJEREGULERENGEN I DANMARK OG INTERNATIONALT**

**Lejen er den største udgift i det private forbrug**

Lejen for boligen udgør med 25 pct. den største udgift i privatforbruget blandt lejerne i Danmark. De lovgivningsmæssige rammer for lejefastsættelsen er derfor vigtige for lejerne. Der har over tid været indført forskellige regler for, hvordan lejen reguleres.

**Stram lejeregulering indført i forbindelse med verdenskrigene**

Før 1. Verdenskrig var huslejerne i Europa stort set uregulerede. Men i forbindelse med krigen blev der indført en nominal fastlåsning af lejen i mange europæiske lande, herunder Danmark. Efter krigen blev huslejereguleringen i Danmark afviklet, men blev genindført i 1939 i for-

bindelse med 2. Verdenskrig. I USA blev der ligeledes indført huslejerregulering, da de trådte ind i 2. Verdenskrig. Baggrunden for indførelsen af en nominel fastfrysning af huslejen var, at der som følge af krigsindsatsen skete en flytning af arbejdskraften til områder, hvor industriproduktionen var koncentreret. Det gav et kraftigt opadgående pres på lejeprisen på lokale boligmarkeder, jf. Arnot (1995), Malpezzi (2017), samt Whitehead og Williams (2018). Samtidig betød krigsindsatsen også, at der var meget begrænsede muligheder for at igangsætte nybyggeri, der kunne imødekomme den øgede efterspørgsel. Det betød samlet set, at lejen hurtigt steg i de berørte områder. Den nominelle fastfrysning af lejen, der skulle gøre det overkommeligt at betale husleje, betegnes i den internationale boligøkonomiske litteratur som *1. generationshuslejerregulering*, jf. boks IV.1

**Fastfrysningen af huslejerne mindskede vedligeholdelse og nyinvesteringer**

Denne form for huslejerreguleringen fortsatte efter 2. Verdenskrig i mange lande, men blev over tid afviklet eller modificeret. Først i USA, hvor huslejerreguleringen var afviklet med udgangen af 1940'erne, men ikke i nogle storbyer som eksempelvis New York. Afviklingen af den nominelle fastfrysning af huslejen skete senere i Europa, hvor krigen havde destrueret mange lejemål. Ændringen af lejerregulering skete i Europa i erkendelse af, at den skrappe huslejerregulering resulterede både i dårlig vedligeholdelse af eksisterende lejemål og manglende investeringer i nye lejemål, da den stramme huslejerregulering indebærer et relativt dårligt afkast for investorerne, jf. López-Rodrigues og Matea (2020). I Europa skete ændringerne i lejerreguleringen i forskelligt tempo og i forskelligt omfang.

**Opblødningen af huslejerreguleringen i Danmark fra 1966 fejlede**

I Danmark blev lejeloven fra 1939 erstattet af en vurderingsbestemt husleje i forbindelse med lejelovsforliget i 1966. Hensigten var, at huslejerne også i eksisterende lejemål over en periode på otte år gradvis skulle forhøjes, så de i slutningen af perioden ville svare til markedslønnen. Samtidig blev der også indført indkomsthængig boligstøtte, der betød, at den ændrede huslejerregulering i mindre omfang ramte husholdninger med relativt lave indkomster. Imidlertid steg inflationen mere end forventet i perioden, og derfor steg de reelle huslejer ikke, som det var hensigten, jf. Lejelovskommissionen (1997).



## BOKS IV.1 HUSLEJEREGULERING

Der skelnes i den internationale boligøkonomiske litteratur mellem tre former for huslejeregulering, der benævnes 1., 2. og 3. generation:

- 1. generation: Lejen er fastlåst nominelt over tid
- 2. generation: Der er fastsat regler for, hvordan huslejen fastsættes både mellem og indenfor et lejemål
- 3. generation: Lejen for nye lejemål kan aftales frit, men der er regler for, hvordan lejen må reguleres indenfor lejemålet.

1. generationshuslejeregulering blev indført i forbindelse med verdenskrigene, men er generelt afviklet siden. Når huslejerne er fastsat nominelt indebærer det, at den reale husleje vil falde over tid, når de generelle priser stiger.

2. generationshuslejeregulering blev indført i løbet af 1950'erne og 1960'erne. Reglerne for fastsættelse af huslejen ved indgåelsen varierer. Det kan eksempelvis være, at huslejen er fastsat ud fra en beregning af udlejerens omkostninger, eller at et offentligt råd fastlægger, hvilken leje de finder passende. Reguleringen indenfor lejemålet er eksempelvis, at huslejens reguleres med udviklingen i forbrugerpriserne.

I mange lande er reguleringen af lejen ændret til 3. generationshuslejeregulering i løbet af 1980'erne og 1990'erne. I de fleste lande indebærer regelændringerne, at alle lejeboliger overgår til de nye regler. I nogle lande, herunder Danmark, reguleres nyere lejeboliger efter regler svarende til 3. generationshuslejeregulering, mens lejemål opført før lovændringen reguleres efter 2. generationsreguleringen. I Danmark er reglerne eksempelvis forskellige for boliger opført før og efter 1991.

### 1975 markerer overgang til 2. generationsregulering

I løbet af 1970'erne og starten af 1980'erne gik man i de europæiske lande over til såkaldt 2. *generationshuslejeregulering*, der indebærer, at udlejereren fik mulighed for at lade huslejen følge inflationen, og i de fleste lande at ejerne fik mulighed for at få dækket omkostningerne ved væsentlige forbedringsarbejder, jf. Whitehead mfl. (2012). 2. generationshuslejeregulering er karakteriseret ved, at der både er regler for, hvordan *niveauet* af lejen fastlægges ved indgåelse af lejemålet og regler for, hvordan husleje må *udvikle* sig, efter lejemålet er indgået. I Danmark markerede Boligreguleringsloven fra 1975 overgangen til 2. generationshuslejeregulering, hvor reglerne om omkostningsbestemt husleje blev indført. I 1996 blev der også indført muligheden for, at lejemål, som gennemgår en omfattende renovering, kan overgå til en regulering af lejen efter det lejedes værdi.

**3. generations-  
huslejeregulering  
med  
markedsbestemt  
husleje ved  
indflytning**

Siden 1980'erne er reguleringen af huslejerne igen blevet ændret i mange lande. De nye regler indebærer, at lejen aftales frit ved lejemålets indgåelse, men at der indenfor lejemålet er regler for, hvordan lejen reguleres over tid. Når lejen frit kan aftales ved lejemålets indgåelse, vil den i højere grad afspejle en markedsbestemt leje. Dette benævnes også *3. generationshuslejeregulering*. I en del lande gælder reglerne uanset ejendommens opførelsestidspunkt, men i andre lande, herunder Danmark, gælder det hovedsageligt for ejendomme, der er opført efter lovens ikrafttrædelse. Baggrunden for indførelse af markedsbestemt husleje ved indgåelse af lejemålene var et ønske om at fremme investeringer i boliger, mens argumentet for regler for regulering efter indflytningen er, at det giver sikkerhed for udviklingen i lejen.

**Indførelse af  
regulering på dele af  
lejemålsmarkedet  
efter årtusindeskiftet**

Som følge af de betydelige stigninger i huslejerne i de store byer har der siden 2010 været tiltag rettet mod at genindføre huslejeregulering både i amerikanske byer og nogle europæiske lande, jf. López-Rodrigues og Matea (2020). De store stigninger i huslejerne i de store byer skal ses i lyset af urbaniseringen, der øger befolkningen i de store byer, mens udbuddet af lejemålsboliger ikke i tilstrækkelig grad er fulgt med den øgede efterspørgsel. Ændringer i huslejereguleringen, der er foretaget i den forbindelse, har ikke omfattet hele lejemålsmarkedet, men har været rettet mod udvalgte dele af lejemålsmarkedet, hvor stigningerne i huslejerne har været særlig høje. Disse tiltag er blandt andet blevet gennemført i Californien, Oregon og New York. I Europa er det i særlig grad Tyskland og Frankrig, som har iværksat tiltag, der begrænser muligheden for at sætte husleje op i udvalgte områder. Tilsvarende kan det såkaldte Blackstone-indgreb i lejeloven fra 2020 ses som et tiltag, der skal begrænse store huslejestigninger i de større byer. Formålet med ændringen af lejeloven er at dæmme op for udlejerens mulighed for at foretage en gennemgribende renovering af lejemålet ved fraflytning og derefter sætte huslejen markant i vejret. Ændringen af loven indebærer blandt andet, at udlejerens skal have ejet eller kontrolleret lejemålet i mindst fem år for at kunne hæve huslejen.

**Stor forskel i Europa  
på omfanget af  
huslejeregulering**

Efter mere end trekvart århundrede med skiftende former for huslejeregulering er der i dag betydelige forskelle i reguleringens karakter på tværs af OECD lande, jf. OECD (2023) og tabel IV.1. I de fleste lande aftales lejen frit på hele det private lejemålsmarkedet, når lejekontrakter indgås, men der er også lande som Danmark, hvor det kun er på dele af lejemålsmarkedet, at lejen aftales frit. Det er kun i Sverige og Luxemburg, hvor lejen er reguleret på hele det private lejemålsmarked ved indgåelse af lejeaftalen. OECD (2021) vurderer, at stramhedsgraden i huslejereguleringen i Danmark svarer til gennemsnittet blandt OECD-landene. I vurderingen indgår også regler for lejernes sikkerhed i form af eksempelvis kontraktlængde og opsigelsesvarsel.

**TABEL IV LEJEKONTROL I PRIVATE LEJEBOLIGER**

I de fleste sammenlignelige lande aftales lejen frit, når lejekontrakten indgås.

Reguleret leje ved indgåelse lejeaftale <i>med</i> efterfølgende regulering	Luxembourg og Sverige
Både fri og reguleret leje ved indgåelse lejeaftale <i>med</i> efterfølgende regulering	<b>Danmark</b> , Frankrig, Holland, Irland, Tyskland og Østrig
Fri leje ved indgåelse af lejeaftale <i>med</i> efterfølgende regulering	Estland, Norge, Polen, Portugal, Schweiz og Spanien
Fri leje ved indgåelse af lejeaftale <i>uden</i> efterfølgende regulering	Belgien, Finland, Island, Letland, Slovakiet og Storbritannien

Kilde: OECD (2023)

### HUSLEJEFASTSÆTTELSE I PRIVATE LEJEBOLIGER

#### Tre regelsæt

Der er tre regelsæt for huslejeregulering for private udlejningsboliger, og hvilket, der gælder, afhænger blandt andet af opførelsetidspunktet, og hvilken kommune ejendommen er placeret i. De tre regelsæt er, jf. tabel IV.2 og boks IV.2:

- Fri lejefastsættelse
- Omkostningsbestemt leje
- Det lejedes værdi.

#### Lejen for boliger opført efter 1991 kan aftales frit ved indflytning

Det første regelsæt gælder primært for private lejeboliger, der er opført efter 1991. Der kan lejer og udlejer frit aftale lejen for boligen ved indflytningen. Lejen betegnes derfor ofte som markedsbestemt. Efter indflytningen kan lejen reguleres med udviklingen i nettoprisindekset. Denne regulering er af 3. generation, jf. boks IV.2. Når lejen reguleres med udviklingen i nettoprisindekset efter indflytningen, giver det almindeligvis en forudsigelighed for udviklingen i huslejen for lejerens. Over tid vil huslejen komme til at adskille sig fra den markedsbestemte husleje, så længe lejerens bliver boende, hvis stigningen i markedslejen er

større end stigningen i nettoprisindekset. Efter fraflytning kan udlejer og en ny lejer frit aftale lejen for boligen.

**Midlertidig begrænsning i stigningen**

Folketinget har i kølvandet på den store stigning i inflationen fra 2022 vedtaget midlertidigt at suspendere udlejernes mulighed for at regulere huslejen med nettoprisindekset i 2023 og 2024 og fastlagt reguleringen af huslejen til maksimalt 4 pct. om året.

**TABEL IV.2 REGLER FOR FASTSÆTTELSE AF HUSLEJE I PRIVATE LEJEMÅL**

Der er tre regelsæt for huslejefastsættelse.

	<b>Gælder for</b>	<b>Regler</b>
Fri lejefastsættelse	Primært private lejeboliger bygget efter 1991. 25 pct. af de private lejemål	Lejere og udlejer aftaler frit lejen ved nyudlejning. Lejen reguleres efter indgåelse af lejemålet med udviklingen i nettopriserne
Omkostningsbestemt husleje	Lejemål bygget frem til 1991 i 79 kommuner med huslejeregulering og alle almene boliger. 50 pct. af de private lejemål	Husleje svarer til driftsudgifter og kapitalomkostninger. Hvis huslejen ikke kan dække driftsudgifter kan lejen sættes op
Leje efter det lejedes værdi	Lejemål bygget frem til 1991 i 19 kommuner og gennemrenoverede lejemål i 79 kommuner med omkostningsbestemt husleje. 25 pct. af de private lejemål	Huslejen skal svare til lejen for sammenlignelige lejemål i nærområdet. Det kan aftales, at lejen reguleres med nettoprisindekset

Anm.: For en mere detaljeret beskrivelse af reglerne se boks IV.2.

Kilde: Boks IV.2, Transport- og Boligministeriet (2019) og egne beregninger.

**Omkostningsbestemt leje fastlagt ud fra driftsomkostninger og et kapitalafkast**

Det andet sæt af regler benævnes omkostningsbestemt husleje. Disse regler gælder for private lejeboliger opført frem til 1991, der ligger i 79 kommuner. 90 pct. af alle private udlejningsboliger ligger i disse kommuner. Når lejen er omkostningsbestemt, er lejen fastlagt som driftsomkostningerne plus et fastsat kapitalafkast. Kapitalafkastet er fastsat, så det som hovedregel er afhængigt af tidspunktet for ibrugtagningen af ejendommen til lejeformål. Reglen indebærer, at afkastet af ældre

boliger med omkostningsbestemt husleje generelt set er lavere end nyere boliger. Hvis huslejen ikke dækker driftsomkostningerne, kan lejen blive forhøjet, ligesom forhøjelser af skatter- og afgifter på ejendommen kan pålægges lejen. Huslejen i almene boliger er ligeledes omkostningsbestemt. Kapitaludgifterne for almene boliger er offentligt subsidieret og størrelsen af kapitaludgifterne for den enkelte almene bolig afhænger blandt andet af opførelsestidspunktet.

**Det lejedes værdi er et juridisk begreb**

Det tredje sæt af regler fastsætter huslejen som det lejedes værdi. Det lejedes værdi er et juridisk begreb, hvor lejen fastsættes, så den svarer til lejen for lejemål med tilsvarende lokal beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand. Lokale huslejenævn og boligretten fastsætter niveauet for det lejedes værdi i forbindelse med de afgørelser, der træffes, når lejere har indbragt sager om huslejens størrelse. De træffer deres afgørelser ud fra, hvad de til enhver tid anser for at være en rimelig leje sammenholdt med sammenlignelige lejemål. I den vurdering indgår ikke, om efterspørgslen er højere end udbuddet af boliger. Det vil sige, at det lejedes værdi ikke afspejler markedsf forholdene.<sup>1</sup> Det kan aftales, at huslejen reguleres med udviklingen i nettoprisindekset. Husleje fastsat efter det lejedes værdi er generelt højere end den omkostningsbestemte leje.

---

1) Der er et huslejenævn i hver kommune, som består af en formand med juridisk embedseksamen og to medlemmer udpeget af kommunalbestyrelsen, der skal repræsentere henholdsvis ejere og lejere.

## BOKS IV.2 REGLER FOR LEJEFASTSÆTTELSE I PRIVATE LEJEMÅL

Reglerne for fastsættelsen af lejen i private udlejningsboliger er bestemt i den almene lejelov. I lejeloven skelnes mellem, det der i loven benævnes regulerede kommuner, og det der i loven benævnes uregulerede kommuner. Følgende 19 kommuner er i såkaldte uregulerede: Billund, Fanø, Fredensborg, Greve, Herning, Holstebro, Ikast-Brande, Læsø, Mariagerfjord, Rebild, Ringkøbing-Skjern, Samsø, Solrød, Struer, Thisted, Tønder, Varde, Vesthimmerland og Ærø.

Der skelnes mellem tre måder at fastlægge huslejen på: *fri lejefastsættelse*, *omkostningsbestemt husleje* og *husleje efter det lejedes værdi*. I den almene lejelov er fastsat reglerne for fri lejefastsættelse, det lejedes værdi og den omkostningsbestemte husleje, der gælder i 79 kommuner. I de uregulerede kommuner fastsættes lejen i lejeboliger opført frem til 1991 efter det lejedes værdi, mens der i de andre 79 kommuner er omkostningsbestemt husleje for hovedparten af lejeboliger opført frem til 1991, jf. nedenfor. Boligreguleringsloven fastlægger også de regler, der skal være opfyldt for, at lejemål kan overgå fra omkostningsbestemt leje til det lejedes værdi.

### *Fri lejefastsættelse*

Der er fri lejefastsættelse i fire typer af lejeboliger: 1) lejeboliger bygget efter 1991, 2) erhvervsejendomme konverteret til lejeboliger efter 1991, 3) nyindrettede lejligheder eller værelser i en tagetage, der ikke blev brugt til beboelse før september 2002 samt 4) lejligheder og enkeltværelser i nypåbyggede etager, hvortil der er givet byggetilladelse efter juni 2004.

Ved fri lejefastlægges kan lejere og udlejer frit aftale lejen ved nyudlejning, hvilket også i nogle sammenhænge benævnes, at lejen er markedsbestemt. Lejen reguleres efter indgåelse af lejemålet årligt med udviklingen i nettopriserne, hvis det fremgår af lejekontrakten, ellers kan den ikke reguleres.

I 2023 og 2024 må private udlejere, der regulerer lejen med nettoprisindekset, maksimalt lade huslejen stige 4 pct. årligt, med mindre de kan dokumentere, at stigningen på 4 pct. ikke kan dække en stigning i ejendommens "rimelige og nødvendige" driftsudgifter.

### *Omkostningsbestemt husleje*

Omkostningsbestemt leje anvendes for private lejeboliger opført frem til 1991 i de 79 regulerede kommuner.

Den omkostningsbestemte husleje må ikke overstige driftsudgifterne, hvilket er udgifter til ejendomsskatter, afgifter, vedligeholdelse og renovation, administration og forsikring, samt et kapitalafkast. Hvis driftsudgifterne stiger, kan huslejen øges tilsvarende. Størrelsen af det kapitalafkast, udlejeren må pålægge huslejen, afhænger af, hvornår ejendommen er taget i brug som lejebolig.

**BOKS IV.2 REGLER FOR LEJEFASTSÆTTELSE I PRIVATE LEJEMÅL, FORTSAT**

For lejemål taget i brug før 1964 gælder, at kapitalafkastet fastsættes til 7 pct. af ejendomsværdien ved vurdering pr. 1. april 1973 af landets faste ejendomme for lejemål. For lejemål ibrugtaget fra 1964 til 1991 må pålægges et kapitalafkastet på mellem 8-14 pct. af anskaffelsessummen og stigende med ibrugtagningstidspunktet. Hvis der er gennemført gennemgribende forbedringer, må udlejereren pålægges et forbedringstillæg, der beregnes som ydelsen på et sædvanligt langsigtet realkreditlån til finansiering af det pågældende forbedringsarbejde.

*Husleje efter det lejedes værdi*

I de uregulerede kommuner anvendes reglerne for husleje efter det lejedes værdi for boliger, der er opført frem til 1991. I regulerede kommuner anvendes disse regler for ejendomme opførte frem til 1991 for følgende tre grupper: ejendomme med seks eller færre beboelseslejemål, ejendomme, hvor mere end 80 pct. af bruttoarealet pr. 1. januar 1980 anvendes til andet end beboelse, samt lejemål, der har gennemgået større renovering, jf. ovenfor om reglerne for omkostningsbestemt husleje.

Huslejen kan fastsættes, så den svarer til lejen for lejemål i nærområdet, der også er omfattet af reglerne for husleje efter det lejedes værdi. Sammenligningen skal ske med lejemål med tilsvarende beliggenhed, størrelse, art og kvalitet. Huslejen kan reguleres med to års mellemrum, hvis lejen ikke svarer til det lejedes værdi, eller med nettoprisindekset.

Et lejemål kan overgå fra omkostningsbestemt husleje til leje efter det lejedes værdi, hvis det har gennemgået en renovering indenfor to år, der har forbedret værdien væsentligt, og hvis forbedringsudgiften samtidig er større end 2.280 kr. pr. m<sup>2</sup> eller i alt 260.738 kr. i 2022. Beløbene reguleres med nettoprisindekset. Det er kun rene forbedringsudgifter, der kan medtages. Hvis der er elementer af udgifter til vedligeholdelsesarbejde, skal de fradrages. Derudover skal udlejereren have ejet eller kontrolleret lejemålet i mindst fem år for at kunne gøre brug af reglen. Huslejeforhøjelser kan først træde i kraft, når lejemålet skifter lejer.

**Det lejedes værdi anvendes i udvalgte kommuner og for gennemrenoverede lejemål**

Fastsættelse af huslejen efter det lejedes værdi anvendes for lejemål opført frem til 1991 i 19 kommuner, jf. boks IV.2. Private udlejningsboliger i disse kommuner udgør 10 pct. af alle private udlejningsboliger. Derudover kan lejemål, som er opført frem til 1991 og ligger i en af de 79 kommuner, hvor lejen er omkostningsbestemt, overgå til det lejedes værdi, hvis de har gennemgået en gennemgribende renovering. Dette kan indebære en betydelig stigning i huslejen. En spørgeskemaundersøgelse viser således, at huslejen for lejemål, der har gennemgået en omfattende renovering og derfor kan fastsættes efter det

lejedes værdi, er 81 pct. højere end lejemål i den samme ejendom, der har omkostningsbestemt leje, jf. Transport- og boligministeriet (2019).<sup>2</sup>

Både omkostningsbestemt husleje og husleje efter det lejedes værdi betegnes som 2. generations regulering, da der både er regler for huslejeafkasttællingen ved nyudlejning og den efterfølgende regulering.

**Andre regler:  
eksempelvis  
depositum**

Der er en lang række andre regler, der regulerer forholdet mellem lejer og udlejer, ud over fastsættelse af lejen. Ved indflytning har udlejeren eksempelvis ret til at opkræve et depositum, der svarer til tre måneders husleje. Herudover kan udlejer opkræve et beløb, der svarer til tre måneders husleje i forudbetalt leje og den første måneds husleje.

**Vanskeligt at  
ophæve lejemål**

En vigtig regel er, at udlejeren har begrænset mulighed for at ophæve et lejemål. Udlejeren kan ikke blot ophæve et lejemål, hvis hun ikke bryder sig om lejeren, eller ønsker at en anden skal flytte ind. For at ophæve lejemålet skal lejeren væsentligt misligholde sine forpligtigelser. Den typiske form for misligholdelse fra lejers side er manglende betaling af husleje.<sup>3</sup>

## ALMENE BOLIGER OG BOLIGSTØTTE

**Sammenligning med  
anden regulering**

I kapitlet er der fokus på private lejeboliger, men almene boliger og boligstøtte bruges som sammenligningsgrundlag for de beregnede fordelingsvirkninger og misallokering af private udlejningsboliger som følge af huslejeregulering, jf. afsnit IV.5 og IV.6. Formålet med offentlige tilskud til almene boliger og boligstøtte er at støtte boligforbruget til husstande med relativ lave indkomster.

**Almene bolig skal  
tilgodese udvalgte  
grupper**

Formålet med almene boliger er at tilgodese grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår, samt at fremme en varieret beboersammensætning.

**Offentlige tilskud til  
almene boliger og  
omkostnings-  
bestemt leje**

Der ydes direkte offentlig støtte til almene boliger både i form af et kapitaltilskud ved opførelsen og tilskud til de løbende kapitaludgifter. Lejen i almene boliger fastsættes, så den dækker de samlede omkostninger, hvilket vil sige, at den skal dække drifts- og kapitaludgifter.

---

2) Undersøgelsen sammenligner ikke huslejen i samme lejemål før og efter en omfattende renovering, men giver et indtryk af, at huslejen sandsynligvis hæves markant ved nyudlejning efter en gennemgribende renovering.

3) Andre forhold for misligholdelse af forpligtigelser er eksempelvis, at lejemålet vanrøges, lejer overlader brugen af lejemålet til andre og lejer tilsidesætter god skik og orden.



Dette benævnes også balancelejen og svarer overordnet set til, at lejen fastsættes efter samme princip som den omkostningsbestemte leje i private udlejningsejendomme.

**Omfattende støtte til boligforbruget**

Der ydes også direkte støtte til den enkeltes boligforbrug i form af boligstøtte. Der er to typer af boligstøtte. Boligsikring der tildeles personer i den erhvervsaktive alder, og boligydelse som kan tildeles folkepensionister og førtidspensionister, der har fået tilkendt førtidspension før 2003. Reglerne for boligydelse til pensionister er generelt mere favorable end reglerne for boligsikring. Boligydelser udgør således op til 75 pct. af boligudgiften og boligsikring 60 pct. Den maksimale boligydelse er også større end den maksimale boligsikring. I 2021 var den gennemsnitlige månedlige udbetalte boligstøtte pr. modtager 3.200 kr. til boligydelse og 1.200 kr. til boligsikring. Over ½ mio. familier modtager boligstøtte, svarende til halvdelen af alle lejere. De samlede udgifter til boligydelse og boligsikring var henholdsvis 10,5 mia. kr. og 4,9 mia. kr.

**Boligstøtten afhænger af flere faktorer, f.eks. indkomst og husleje**

Størrelsen af både boligsikring og boligydelse afhænger udover af indkomst- og formueforhold, også af sammensætningen af husstanden samt af lejemålet og huslejens størrelse. Det indebærer eksempelvis, at husstande med samme disponible indkomst og lige mange voksne og børn kan modtage meget forskellig boligstøtte, fordi deres husleje divergerer. Der er betydelig forskel på huslejen, som indgår i beregningen af boligsikring til eksempelvis kontanthjælpsmodtagere. Ydelseskommisionen (2021) har opgjort, at de 10 pct. laveste huslejer, der danner baggrund for beregningen af boligsikring, var under 3.000 kr., og 10 pct. de højeste var over 7.000 kr. om måneden i 2019.

## IV.3

# BESKRIVELSE AF DET PRIVATE LEJEBOLIGMARKED

I det følgende beskrives først udviklingen i antallet af leje- og ejerboliger. Dernæst beskrives udviklingen i huslejen for forskellige typer af lejeboliger. Endeligt sammenlignes alders- og indkomstfordeling for beboere i private lejeboliger og den generelle befolkning.

### BOLIGER I DANMARK

**Stor stigning i antal boliger – især lejeboliger**

Siden 2010 er det samlede antal af boliger i Danmark steget med 315.000, hvilket især kan henføres til en stigning i antallet af lejeboliger, jf. figur IV.1.<sup>4</sup>

**Stor stigning som følge af urbanisering, flere unge og enlige**

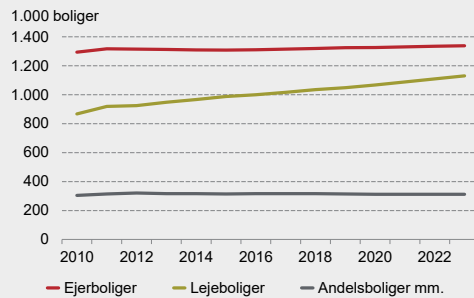
Siden 2010 har der været en relativ stor stigning i antallet af private lejeboliger, hvilket har betydet, andelen af private lejeboliger er steget fra godt 14 til godt 20 pct. af alle boliger, jf. figur IV.2. Den store stigning i antallet af lejeboliger siden 2010 skal blandt andet ses i lyset af, at stigningen i befolkningen især har fundet sted i de større byer, samt at andelen af enlige og personer under 35 år er steget, jf. Hansen mfl. (2021). I de større byer bygges der i større omfang lejeboliger, ligesom enlige og unge også i højere grad bor til leje. En stigning i nybyggede private lejeboliger betyder, at en større andel af lejeboliger frit kan aftale huslejen ved indgåelse af nye lejemål. 25 pct. af private lejemål følger disse regler.

---

4) Stigningen i antallet af boliger siden 2010 er større end stigningen i befolkningen. Antallet af boliger er steget med 13 pct., mens befolkningen er steget med 7 pct.

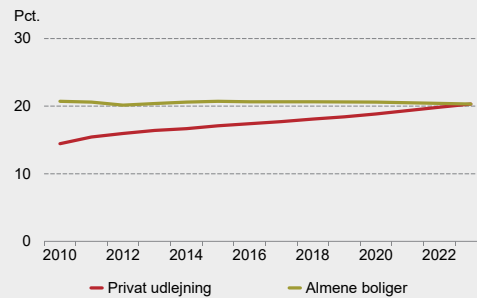
**FIGUR IV.1 BOLIGER I DANMARK**

Antallet af lejeboliger er steget med godt 260.000 siden 2010, mens antallet af ejerboliger kun er steget med godt 40.000.



**FIGUR IV.2 ANDEL AF PRIVATE OG ALMENE LEJEBOLIGER**

Andelen af private udlejningsboliger er steget siden 2010.



Anm.: Andelsboliger mm. i figur IV.1 omfatter også uoplyste og offentligt ejede lejeboliger. I figur X.2 er data for 2021 og 2022 beregnet ved interpolering af data mellem 2020 og 2023, da Danmarks Statistik ikke har offentliggjort oplysninger for de to mellemliggende år.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

### Store bykommuner har mange private lejeboliger

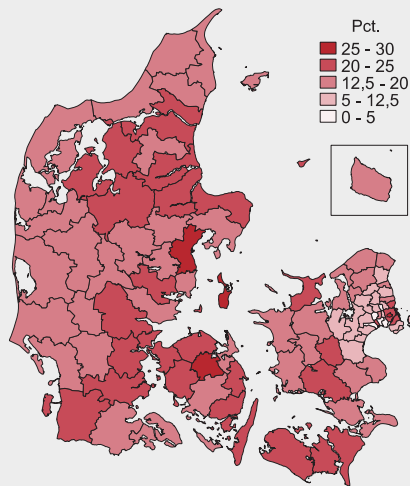
Andelen af private lejeboliger varierer betragteligt på tværs af landet, jf. figur IV.3. Typisk har store byer som Frederiksberg og København, samt større bykommuner som Århus, Odense og Aalborg en stor andel af private lejeboliger. Generelt har landkommuner en relativ lav andel af private udlejningsboliger. De laveste andele af private lejeboliger findes dog typisk i københavnske omegnskommuner som Brøndby og Albertslund med 2 pct.

### Ny private lejeboliger i Østjylland og Østsjælland

Der har især været en store stigning i andelen af private lejeboliger i Århus, Skanderborg, Silkeborg, Middelfart og de nordøstlige kommuner på Sjælland, jf. figur IV.4. Vallensbæk Kommune har haft den største stigning på 57 pct. Antallet af private lejeboliger i kommuner som København og Århus, hvor der i forvejen var mange private lejeboliger, er steget med henholdsvis 23 og 28 pct.

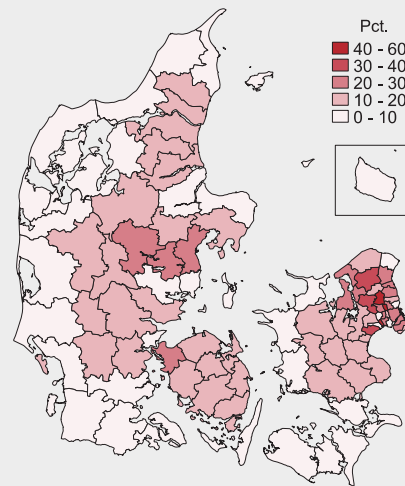
**FIGUR IV.3 PRIVATE LEJEBOLIGER**

Mange private lejeboliger i større bykommuner.



**FIGUR IV.4 PRIVATE LEJEBOLIGER OPFØRT EFTER 1991**

Mange nye private lejeboliger i Århus og nærliggende kommuner samt Region Hovedstaden.



Anm.: Figur IV.3 viser andelen af private lejeboliger ud af samtlige boliger, hvilket omfatter leje-, andels- og ejerboliger. Figur IV.4 viser private udlejningsboliger opført efter 1991 som andel af alle private udlejningsboliger. Data er for 2018.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

## LEJEN I PRIVATE LEJEBOLIGER

### Højest leje ved fri lejefastsættelse og lavest for ældre lejeboliger og almene boliger

De forskellige regelsæt for fastlæggelsen af huslejen betyder, at lejen i forskelligt omfang vil adskille sig fra en markedsbestemt husleje. Lejen pr. m<sup>2</sup> for nyudlejede boliger opført efter 1991 er højest, jf. figur IV.5. Lejen i disse boliger kan udlejer og lejer frit aftale, og den svarer derfor i vidt omfang til den markedsbestemte husleje. Ældre lejeboliger har den laveste leje pr. m<sup>2</sup>. Disse boliger har enten omkostningsbestemt husleje, eller huslejen er fastsat efter det lejedes værdi. Lejen pr. m<sup>2</sup> er i perioden 2010-2021 steget mest i nyudlejede boliger opført efter 1991.

## NOMENKLATUR FOR PRIVATE UDLEJNINGSBOLIGER

Der skelnes mellem to overordnede kategorier af private lejeboliger i de statistiske beskrivelse i kapitlet:

- Ældre boliger
- Nyere boliger.

Ældre boliger omfatter boliger opført frem til 1991. Lejen fastsættes enten som omkostningsbestemt husleje eller det lejedes værdi.

Nyere boliger omfatter boliger opført efter 1991. Lejen i nyere boliger aftales frit, når lejemålet indgås, og reguleres efterfølgende med nettoprisindekset.

Nyere boliger underopdeles i to grupper:

- Nyudlejede boliger opført efter 1991
- Ikke-nyudlejede boliger opført efter 1991.

Nyudlejede boliger opført efter 1991 omfatter boliger, hvor lejeren har boet i op til to år. Lejen i disse bolig kan opfattes som en markedsbestemt husleje.

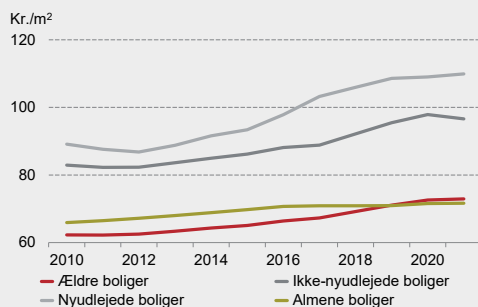
Ikke-nyudlejede boliger opført efter 1991 omfatter boliger, hvor lejeren har boet i mere end to år. Lejen her adskiller sig fra den markedsbestemte leje, fordi lejen reguleres med nettoprisindekset efter indflytning. Jo længere tid en husstand har boet i boligen, jo mere vil lejen typisk afvige fra markedslejen.

### Lejen er steget mest i København

Siden 2010 er huslejerens i nyudlejede boliger opført efter 1991 steget mere end nettopriserne i alle dele af landet, jf. figur IV.6. Der er dog betydelig geografisk variation i, hvor meget huslejerne er steget. I Københavns og Frederiksberg Kommune er den reale husleje i nyudlejede boliger opført efter 1991 steget mere end 30 pct. siden 2010, mens den kun er steget knap 10 pct. uden for de større byer.

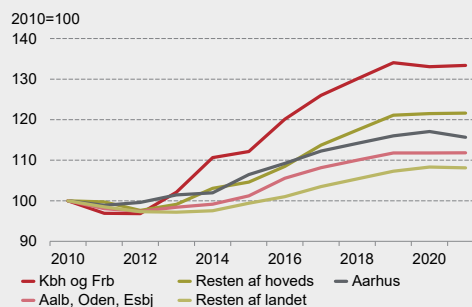
**FIGUR IV.5 HUSLEJE**

Nyudlejede boliger opført efter 1991 har den højeste leje pr. m<sup>2</sup> og ældre private lejeboliger den laveste.



**FIGUR IV.6 REGIONAL FORDELTE HUSLEJE**

Lejen i nyudlejede boliger opført efter 1919 er steget med godt 30 pct. mere end nettoprisindekset i København og Frederiksberg og knapt 10 pct. uden for de større byer.



Anm.: "Ældre boliger" omfatter private lejeboliger opført frem til 1991. "Ikke-nyudlejede boliger" omfatter private boliger opført efter 1991, hvor lejereren har boet i boligen mere end to år. "Nyudlejede boliger" omfatter private boliger opført efter 1991, hvor lejereren har boet op til to år. Data for 2018 er beregnet ved interpolering af data mellem 2017 og 2019, da der ikke er tilgængelige oplysninger for det år. Huslejerne er deflateret med nettoprisindekset. 2021=100.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Lejen i almene boliger er på niveau med ældre private lejeboliger**

Lejen i de almene boliger ligger på samme niveau som lejen for ældre private lejeboliger, hvilket skal ses på baggrund af, at lejen i almene boliger er omkostningsbestemt. Endvidere ydes offentlige tilskud til almene boliger, hvilket også bidrager til en lavere husleje.

**Lejen i nyudlejede private lejeboliger er steget mere end nettopriserne**

Lejen i nyudlejede boliger opført efter 1991 er på et højere niveau end lejen i ikke-nyudlejede boliger. Det afspejler, at lejen i de eksisterende lejekontrakter kun kan stige med nettoprisindekset. Den gennemsnitlige årlige stigning i nettoprisindekset har været væsentligt lavere end stigningen i lejen for de nyudlejede boliger, som må formodes at afspejle udviklingen i markedslejen, jf. tabel IV.3. Det er denne forskel, som kommer til udtryk ved de forskellige niveauer for husleje for de nyudlejede og de ikke-nyudlejede boliger. Stigningen i lejen i de nyudlejede boliger har været en smule højere end stigningen i lønningerne. Det tilsiger, at huslejen ville udgøre en stigende andel af den typiske lønindkomst, hvis den var markedsbestemt.

**TABEL IV.3 UDVIKLINGEN I PRISER, LØNNINGER OG HUSLEJE, 2010-21**

Markedslejen er steget mere end nettopriserne.

	Årlig stigning	
	-----	Pct. -----
Lejen i nyudlejede nyere private lejeboliger		2,4
Nettopriser		1,0
Timeløn i industrien		1,9

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

**Vis indikation af markedsmagt**

En høj ejerandel for en enkel eller få ejere af lejeboliger i et område kan give ejeren markedsmagt og mulighed for at kræve en højere husleje. En analyse af ejerskabet af lejeboliger finder, at der er forholdsvis høj markedskoncentration for lejeboliger ejet af virksomheder i nogle kommuner, jf. Nationalbanken (2022). Koncentration af ejerskab kan opgøres ved det såkaldte Herfindahl-Hirschman-indeks (HHI). Indekset går fra 0 til 100, hvor værdier over 20 anses som potentielt problematiske for konkurrencesituationen på et marked, jf. EU-kommissionen (2004). Analysen finder, at der er store forskelle i HHI mellem forskellige kommuner, og at der er ca. 20 kommuner, som har et HHI, der er højere end den potentielt problematiske grænse. Pågældende kommuner ligger især i hovedstadsområdet.<sup>5</sup>

**Højere husleje i kommuner med høj markeds-koncentration**

Analysen finder også en positiv sammenhæng mellem huslejen og markedskoncentrationen i den enkelte kommune, hvilket kan tyde på, at en øget markedskoncentration medfører en højere husleje. Sammenhængen svarer til, at huslejerne er ca. 5 pct. højere i en kommune med en forholdsvis høj koncentration end i en kommune med lav koncentration. Forfatterne gør dog opmærksom på, at den empiriske sammenhæng ikke nødvendigvis kan tolkes som en årsags-virkningssammenhæng. Således angives, at sammenhængen potentielt kan afspejle, at områder med høj husleje tiltrækker store udlejere. Af tekniske årsager ser analysen bort fra udlejere, der er privatpersoner.<sup>6</sup>

5) Opgørelsen tager højde for, at virksomheder kan have kontrol over flere ejere af lejeboliger gennem eksempelvis holdingselskaber.

6) En egen opgørelse peger på at ca. 44 pct. af de privatejede lejeboliger er ejet af privatpersoner.

**Et marked kan være individuelt og medføre større markedsmagt**

I nævnte opgørelse er målet for markedskoncentration, HHI, opgjort for kommuner. Det faktiske marked, som en individuel lejer ser på, kan både være større eller mindre. På den ene side kan det være, at lejere, der f.eks. skal finde en ny bolig i forbindelse med jobskifte, vil se på boliger i et større pendlingsopland til deres arbejdsplads. På den anden side kan lejeren alene være interesseret i en bestemt type af bolig, f.eks. en bestemt størrelse eller stil. Sidstnævnte kan resultere i, at lejer i realiteten kun er interesseret i et begrænset antal boliger, hvilket reducerer den effektive størrelse af markedet. Dette kan give en udlejer større markedsmagt, jf. afsnit IV.4.

### **BEBOERNE I LEJEBOLIGER**

**Unge bor i højere grad i private lejeboliger**

En relativ stor andel af de yngre aldersgrupper bor i private lejeboliger, jf. figur IV.7. Blandt lejerne i private lejeboliger bor en større andel af de 18-25 årige og de 45-60 årige i ældre private lejeboliger. Samlet set bor personer under 45 år i større grad i private lejeboliger, mens personer mellem 46-80 år bor i ejerboliger. Aldersfordelingen for beboerne i de almene boliger svarer stort set til befolkningens aldersfordeling. Det gælder dog ikke personer over 80 år, hvor en relativ stor andel bor i almene boliger. Det afspejler blandt andet, at ældreboliger og boliger på plejehjem i vidt omfang er almene boliger.

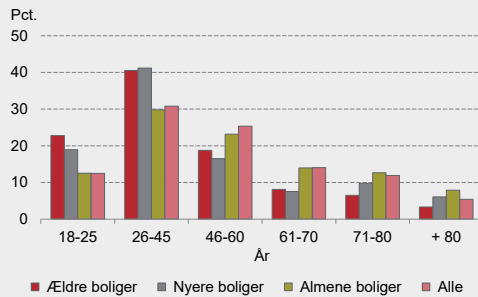
**Beboere i ældre private lejeboliger har de laveste indkomster**

Blandt beboerne i private lejeboliger har beboerne i ældre private lejeboliger de laveste indkomster, jf. figur IV.8. Det afspejler blandt andet, at en relativ høj andel af beboerne er ufaglærte. Blandt beboerne i nyere lejeboliger er der en større andel med høje indkomster. Det afspejler blandt andet, at en større andel af beboerne i nyere boliger har en videregående uddannelse. I de almene boliger har en stor andel af beboerne lave indkomster.

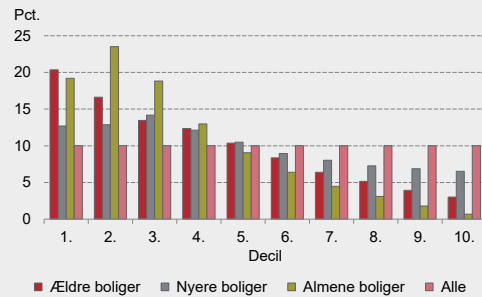


**FIGUR IV.7 ALDER**

Lejerne i private lejeboliger hører til blandt de yngre.


**FIGUR IV.8 INDKOMSTFORDELING**

En stor del af beboerne i de ældre private udlejningsboliger har lave indkomster.



Anm.: "Ældre boliger" omfatter private lejeboliger opført frem til 1991. "Nyere boliger" omfatter private lejeboliger opført efter 1991 og nyindrettede lejligheder eller værelse i en tagetage, der ikke blev brugt til beboelse før september 2002 samt lejligheder og enkeltværelser i nypåbyggede etager, hvortil der er givet byggetilladelse efter juni 2004. "Alle" omfatter personer i leje- andels- og ejerboliger. Figur IV.8 viser den ækvivalerede disponible indkomst fordelt på indkomstdeciler. Den ækvivalerede disponible indkomst er beregnet som den disponible indkomst pr. person, hvor der er taget højde for, at der er stordriftsfordelte ved at bo flere personer sammen i en husholdning. Data er for 2021.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

#### Yngre flytter fra leje- til ejerbolig, ældre flytter den anden vej

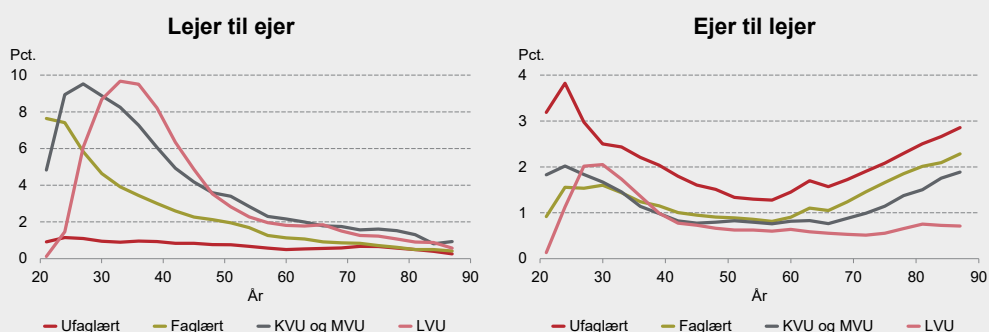
Som det fremgår af figur IV.7, bor en større andel af personer under 45 år i private lejeboliger end personer mellem 45-80 år. Dette afspejler sig også i det aldersbetingede flyttemønster. Det generelle mønster er, at frem til midten af 30'erne flytter en stigende andel af husholdningerne fra en lejebolig til en ejerbolig, hvorefter andelen falder med alderen, jf. figur IV.9. Andelen af husholdninger, der flytter fra en ejer- til en lejebolig er lavere, end andelen af husholdninger der flytter den modsatte vej. Fra midten af 50-årsalderen stiger andelen, der flytter fra ejerbolig til en lejebolig.

#### En lavere andel af ufaglærte og faglærte flytte i ejerbolig

Der er dog en markant forskel i flyttemønstrene for uddannelsesgrupperne. Andel, der flytter fra en lejebolig til en ejerbolig, er væsentlig lavere for de ufaglærte, end for de andre uddannelsesgrupper. Andelen af personer med en videregående uddannelse, der flytter fra en lejebolig til en ejerbolig, er også højere end for faglærte bortset fra i starten af 20-årsalderen.

**FIGUR IV.9 FLYTNING FRA LEJER TIL EJER OG EJER TIL LEJER**

Yngre med en uddannelse flytter til ejerboliger og ældre til lejeboliger.



Anm.: Figuren viser, hvor stor en andel af husstandene, der flytter fra henholdsvis en lejebolig til en ejerbolig og fra en ejerbolig til en lejebolig. Lejeboliger omfatter private udlejningsboliger og almene boliger. "KVVU, MVU og LVU" angiver henholdsvis kort, mellemlang og lang videregående uddannelse. Uddannelsen er opgjort som 30-årig. Hjemmeboende børn under 25 år er ikke selvstændige husholdninger i statistikken, og deres flytninger indgår derfor ikke i beregningerne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

## IV.4

# KONSEKVENSER AF HUSLEJEREGULERING

### Samfunds- økonomiske effekter af huslejeregulering

I dette afsnit beskrives de forventede direkte og indirekte samfundsøkonomiske konsekvenser af huslejeregulering. Afsnittet starter med at gennemgå de forventede virkninger af huslejeregulering i en idealiseret markedssituation, hvor der er fuldkommen konkurrence på lejeboligmarkedet. Derved beskrives de forvridende effekter af huslejeregulering i en situation, hvor der ikke er markedsfejl, som kan begrunde reguleringen. Dernæst beskrives en række mulige markedsimperfektioner på lejeboligmarkedet, som potentielt kan begrunde regulering af huslejerne. Hvis der er markedsimperfektioner, som forvrider markedet, kan regulering af huslejerne således bidrage til at korrigere for forvridninger på markedet. Herefter følger en beskrivelse af de forventede konsekvenser af huslejeregulering for omfordelingen i samfundet. En lang række af de forventede effekter af huslejeregulering er underbygget af empiriske studier. Udvalgte empiriske studier beskrives til sidst i afsnittet.

**Regulering kan være loft over niveau eller stigning i husleje**

Huslejeregulering betegner i dette afsnit dels et loft over det initiale niveau af huslejen eller over stigningstakten for huslejen efter indflytning, jf. afsnit IV.2. Begge former for regulering kan betyde, at huslejen i de regulerede boliger bliver lavere, end den ville være uden regulering. De to former for regulering giver derfor anledning til ensartede effekter på lejeboligmarkedet. I det følgende skelnes der som udgangspunkt ikke mellem de to mekanismer, medmindre andet er nævnt.

### **FORVENTEDE EFFEKTER AF HUSLEJEREGULERING**

**Konsekvenser ved fravær af markedsfejl**

I denne del af afsnittet beskrives de forventede konsekvenser af huslejeregulering i en idealiseret situation, hvor lejeboligmarkedet er karakteriseret ved fuldkommen konkurrence og fravær af markedsfejl. Ved fuldkommen konkurrence forstås en situation, hvor der er mange lejere og udlejere, alle har fuld information om boligerne og den enkelte lejer og udlejer ikke har indflydelse på huslejeniveauet. Denne situation svarer ikke nødvendigvis til, hvordan lejeboligmarkedet fungerer i virkeligheden, men gør det muligt at fokusere på de forvridende effekter af huslejeregulering. I næste delafsnit omtales mulige markedsfejl, som reguleringen potentielt kan afhjælpe. Som udgangspunkt antages det, at alle lejeboliger er omfattet af huslejeregulering; sidst i delafsnittet diskuteres en situation, hvor en del af markedet er ureguleret.

#### **Lavere udbud af regulerede lejeboliger**

**Regulering mindsker udbud af regulerede lejeboliger**

Huslejeregulering reducerer huslejerne, hvilket alt andet lige gør det mindre attraktivt at udbyde lejeboliger på et reguleret lejemarked. Huslejeregulering må derfor forventes at føre til et mindre udbud af lejeboliger med regulerede huslejer, jf. boks IV.3. En lavere husleje giver incitament til, at der bygges færre lejeboliger, at lejeboliger konverteres til ejerboliger samt at regulerede boliger ombygges eller renoveres, så de kan fritages af lejereguleringen.

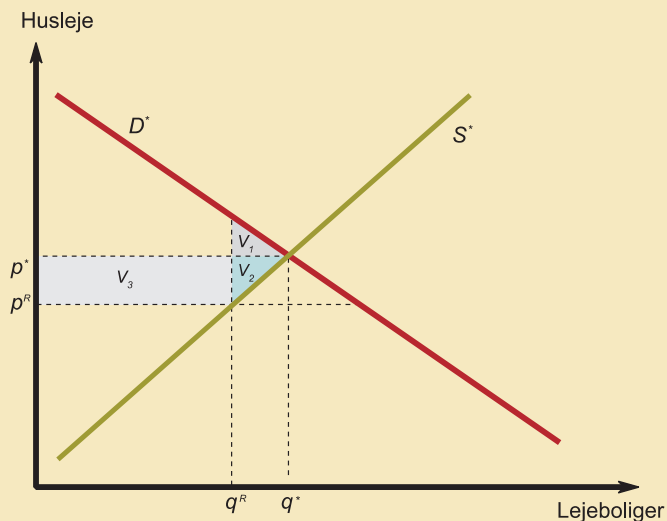
**BOKS IV.3 VELFÆRDSEFFEKTER AF LEJEREGULERING**

En regulering af lejeboligmarkedet, hvor der indføres et loft over huslejer, mindsker udbuddet af lejeboliger. Det indebærer et velfærdstab for både lejere og udlejere samt en omfordeling af velfærd fra udlejere til lejere.

I nedenstående figur er efterspørgslen efter lejeboliger ved forskellige huslejeniveauer angivet ved  $D^*$  og udbuddet af lejeboliger ved forskellige lejeniveauer angivet ved  $S^*$ . Med en fri prisdannelse giver dette i en markedsligevægt en husleje  $p^*$  og et udbud af lejeboliger  $q^*$ . For udbuddet af lejeboliger antages der at være stigende marginalomkostningerne som følge af f.eks. knaphed af jord i og omkring de større byer.

I en situation, hvor alle lejeboliger omfattes af et husjeloft  $p^R$ , vil antallet af lejeboliger reduceres til  $q^R$ , da det ikke længere er rentabelt for udlejere med omkostninger over  $p^R$  at udbyde deres boliger på lejeboligmarkedet. Det lavere udbud af lejeboliger reducerer producentoverskud med  $V_2$ .

Efterspørgselskurven viser den maksimale betalingsvilje for lejeboliger. Det lavere antal lejeboliger medfører dermed et velfærdstab fra et tabt forbrugeroverskud,  $V_1$ , for de lejere, der ikke får en reguleret lejlighed. Ved en fri prisdannelse opnår udlejere et producentoverskud svarende til arealet mellem udbudskurven og  $p^*$ , det vil sige forskellen mellem deres omkostninger og markedsprisen. Når huslejereguleringen sætter et prisloft,  $p^R$ , omfordeles en del af dette overskud,  $V_3$ , fra udlejere til lejere.



Kilde: Glaeser og Luttmer (2003), Andersson og Söderberg, (2012) og egne illustrationer.

**Huslejeregulering kan reducere vedligeholdelse**

Huslejeregulering giver endvidere incitament til reduceret vedligeholdelse af de regulerede lejeboliger. I modsætning til et ureguleret marked vil huslejeregulerede boliger stadig blive efterspurgt, selvom boligstandarden reduceres, fordi huslejen er lavere end den markedsbestemte leje. Udlejer kan derfor reducere vedligeholdelsesstandarder på boligen, uden at lejere fraflytter.

**Effekt på vedligeholdelse afhænger af konkrete regler**

Denne negative effekt på vedligeholdelsen kan mindskes, hvis udlejeren får mulighed for at indregne omkostninger til vedligeholdelse og renowinger i de regulerede huslejer, jf. Arnott (1995). For at modvirke, at vedligeholdelse bliver løftestang for højere stigninger, kan der indføres muligheder for klage til huslejenævn mv. Denne mulighed kan omvendt reducere udlejerens incitamenter til at udføre vedligeholdelse, jf. Glaeser (2003). Hvorvidt huslejeregulering leder til dårligere vedligeholdelse og dårligere boligstandard, afhænger således af, hvordan udgifter til vedligeholdelse konkret håndteres i forbindelse med fastsættelsen af den regulerede leje. Det må dog under alle omstændigheder forventes, at de administrative omkostninger forbundet herved reducerer boligmarkedets effektivitet.

**Misallokering af lejeboliger**

**Regulerede lejeboliger fordeles ikke ud fra huslejer**

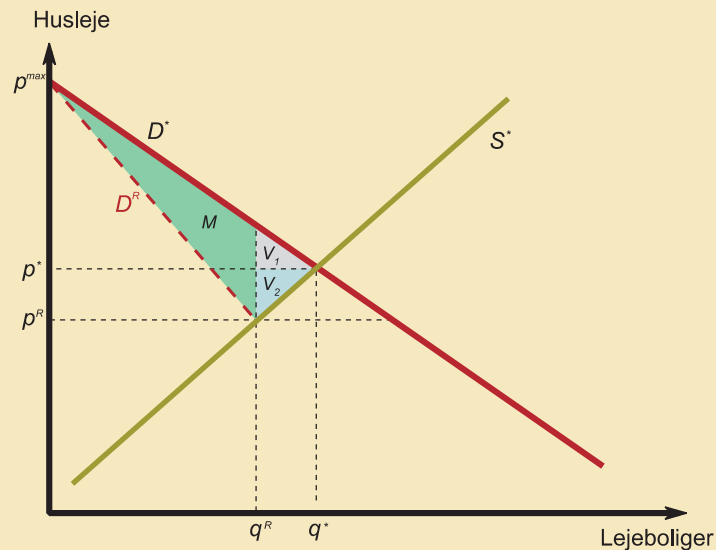
På et ureguleret boligmarked vil huslejen blive fastlagt, så udbud er lig efterspørgsel. Dermed får alle lejere, der er villige til at betale markedslejen, en bolig. Med huslejeregulering reduceres huslejen, så efterspørgslen efter lejeboliger bliver større end udbuddet. Der er lejere, der er villige til at betale den lavere, regulerede husleje, men ikke den markedslejen, som nu også ønsker en lejebolig. I den udstrækning at boliger tilfalder denne nye gruppe af bolig efterspørgere, sker det på bekostning af den gamle gruppe af bolig efterspørgere, der er villige til at betale mere for den pågældende bolig. Dermed reduceres den samlede velfærd i samfundet, fordi gevinsterne for dem, der vinder i boliglotteriet, er mindre end tabene for dem, der taber i boliglotteriet.

#### BOKS IV.4 VELFÆRDSTAB FRA MISALLOKERING AF LEJEBOLIGER

Huslejeregulering fjerner prissignalet som allokeringmekanisme for lejeboliger og kan medføre, at boligerne ikke tilfalder de lejere, der har den højeste værdisætning og betalingsvilje for den enkelte bolig.

I en situation, hvor lejeboligerne tilfalder de lejere, der har den højeste betalingsvilje for den enkelte bolig, følger værdisætningen af de regulerede boliger efterspørgselskurven  $D^*$ . Med lejeregulering og et huslejeloft  $p^R$  vil der være en overefterspørgsel efter regulerede lejeboliger, da  $q'$  lejere efterspørger en reguleret lejebolig, som der dog kun udbydes  $q^R$  af, jf. boks IV. ovenfor. Fordelingen af det begrænsede antal regulerede lejeboliger kan medføre misallokering.

Når de  $q^R$  regulerede lejeboliger fordeles tilfældigt blandt den større gruppe af interesserede lejere,  $q'$ , kan efterspørgselskurven for de lejere, der får en reguleret lejebolig, vises ved den stiplede linje  $D^R$ , som forbinder den højeste og den laveste værdisætning af de regulerede lejeboliger blandt de interesserede lejere, jf. Bloze og Skak (2013). Velfærdstabt fra misallokering svarer dermed til arealet  $M$ , dvs. forskellen mellem de faktiske beboeres betalingsviljer for de regulerede boliger,  $D^R$ , og den højeste betalingsvilje for boligerne på et ureguleret marked,  $D^*$ .<sup>a)</sup> Velfærdstabt fra misallokering kan potentielt være betydeligt større end velfærdstabt som følge af reduktionen i udbud af regulerede lejeboliger (svarende til  $V_1$  og  $V_2$ , jf. boks IV.1).



Kilde: Glaeser og Luttmer (2003), Bloze og Skak (2012) og egne illustrationer.

a) Hvis de regulerede boliger ikke fordeles tilfældigt, men i højere grad tilfalder husstande med en lavere (højere) værdisætning af de regulerede boliger, vil  $D^R$  rykke ned (op) og dermed øge (mindke) velfærdstabt fra misallokering.

**Velfærdstab fra misallokering af boliger**

Den manglende allokering af lejeboligerne efter betalingsvillighed, der i faglitteraturen kaldes for misallokering, kan således føre til et samlet velfærdstab, jf. f.eks. Glaeser og Luttmer (2003), Bloze og Skak (2013) samt Mense mfl. (2023). Misallokeringen kan betyde, at lejere får en bolig med en anden størrelse, stand eller geografisk placering, end de ville vælge på et frit marked. Velfærdstabet fra misallokering kan potentielt være væsentligt større end velfærdstabet fra et lavere udbud af regulerede lejeboliger, jf. boks IV.4 ovenfor. I afsnit IV.6 præsenteres en analyse af omfanget af misallokering i regulerede private lejeboliger i Danmark. Den omfordeling af velfærd, der sker mellem lejere, kan imidlertid være hensigten med huslejereguleringen. Det er f.eks. tilfældet, hvis der er et politisk ønske om, at lejere med lavere indkomster og dermed lavere betalingsmuligheder skal have bedre muligheder for at få en lejebolig.

**Misallokering kan opstå ved tildeling af ledige lejemål ...**

Misallokering af regulerede lejeboliger kan for det første opstå i forbindelse med tildelingen af ledige lejemål. Når boligerne ikke tildeles ud fra lejernes betalingsvilje, allokere de ledige lejemål i stedet ud fra f.eks. ventelister, kontakter og udlejerens præferencer. Det kan føre til, at boligen tildeles en husstand, der har en mindre betalingsvilje end andre. Hvis lejeren betaler penge under bordet kan allokeringen af regulerede boliger i princippet tilfalde husstande med større betalingsviljer. Isoleret set kan dette reducere misallokeringen af boliger. Penge under bordet udgør dog en transaktionsomkostning og et samfundsmæssigt økonomisk tab, og Bulow og Klemperer (2012) finder, at tabet fra penge under bordet overstiger gevinsten fra en lavere grad af misallokering.

**... eller ved manglende fraflytning**

Misallokering af regulerede lejeboliger kan for det andet skyldes manglende fraflytning. Huslejeregulering giver lejere en besparelse i forhold til en markedsbestemt husleje, hvilket vil gøre dem mere tilbøjelige til at blive boende, selvom de måtte have en lavere værdisætning af boligen end andre potentielle lejere. Eksempelvis kan boligen være blevet for stor til lejernes behov, men de bliver boende, fordi de ved fraflytning ville gå glip af gevinsten ved den regulerede, lavere husleje.

**Lavere mobilitet kan føre til effektivitetstab på arbejdsmarkedet**

En lavere fraflytning fra regulerede lejeboliger kan bl.a. gøre arbejdsmarkedet mindre fleksibelt og i den forbindelse medføre et effektivitetstab, jf. Svarer mfl. (2005) og Hardman og Ioannides (1999). Huslejereguleringen giver lejere en besparelse i forhold til en markedsbestemt husleje. Effektivitetstab vil kunne opstå, hvis personer, der har en reguleringsgevinst, vælger at undlade at flytte for tage et job med bedre løn- og arbejdsvilkår i et andet område af landet. Når personen som følge af huslejereguleringen vælger at forblive i sit nuværende job eller i tilfælde af arbejdsløshed sænker reservationslønnen for lokale jobs,

indebærer det et samfundsøkonomisk tab, fordi den lavere løn er udtryk for en lavere produktivitet og værdiskabelse, jf. Svarer mfl. (2005).

### Konsekvenser af huslejeregulering for uregulerede lejeboliger

#### Regulering har konsekvenser for uregulerede lejeboliger

Beskrivelsen af de afledte konsekvenser af huslejeregulering ovenfor har taget udgangspunkt i en situation, hvor alle lejeboliger er omfattet af huslejeregulering. I Danmark og i flere andre lande er dele af lejeboligmarkedet imidlertid helt eller delvist undtaget huslejeregulering, jf. afsnit IV.2. Huslejereguleringen af dele af lejeboligerne har dog afledte konsekvenser på lejeniveauet for de uregulerede lejeboliger.

#### Regulering kan øge husleje på det uregulerede marked

Huslejeregulering, der lægger et loft over huslejen på en del af markedet, kan øge huslejen på den uregulerede del. Et reduceret udbud og misallokering af regulerede lejeboliger medfører, at nogle af de lejere, der efterspørger regulerede lejeboliger, fortrænges og i stedet efterspørger uregulerede lejeboliger. Huslejeniveauet på det uregulerede delmarked påvirkes af, hvilke husstande som efterspørger en ureguleret lejebolig, fordi de ikke får en billigere huslejeruleret bolig. Hvis boligerne på det regulerede delmarked tilfalder husstande med en lavere betalingsvilje for lejeboliger, vil det i højere grad være husstande med højere betalingsviljer, der efterspørger boliger på det uregulerede delmarked. Dette må forventes at øge huslejerne for boliger på det uregulerede delmarked, jf. Hubert (1993) og boks IV.5.<sup>7</sup>

#### Ureguleret delmarked giver velfærdsgevinst

En højere leje på det uregulerede marked fører alt andet lige til, at det samlede antal lejeboliger bliver højere, end det ville have været helt uden regulering. Det indebærer en velfærdsgevinst for lejere og udlejere i forhold til en situation, hvor alle lejeboliger er underlagt huslejeregulering. Et ureguleret delmarked reducerer således velfærdstabt fra huslejeregulering. Der vil dog fortsat være et velfærdstab ved delvis regulering sammenlignet med en situation helt uden nogen huslejeregulering.

---

7) Hvis der er to delmarkeder med boliger af forskellig kvalitet, og der er et huslejeloft for alle typer af boligkvalitet, viser Häckner og Nyberg (2000), at en reduktion i huslejeloftet på det ene delmarked enten kan øge eller mindske huslejer på det andet delmarked.

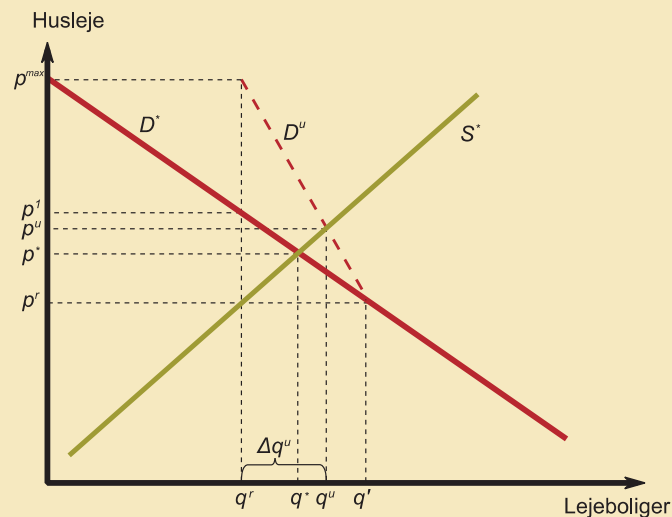


**BOKS IV.5 BETYDNING AF REGULERING FOR UREGULEREDE LEJEBOLIGER**

En regulering af en del af lejeboligmarkedet kan på et ureguleret delmarked medføre en leje, som er højere end huslejen på et helt ureguleret lejemarked.

En huslejeregulering med et prisloft på huslejer,  $p^r$ , reducerer udbuddet af regulerede lejeboliger til  $q^r$ , hvilket indebærer en overefterspørgsel efter lejeboliger, jf. boks IV.1. Efterspørgslen efter boliger på det uregulerede delmarked starter derfor ved  $q^r$ , hvor betalingsviljerne for lejeboliger som udgangspunkt er mellem  $p^r$  og  $p^1$ . Samtidig medfører misallokering af regulerede lejeboliger, at nogle af de lejere, der efterspørger regulerede lejeboliger, fortrænges og efterspørger uregulerede lejeboliger, jf. boks IV.2. Denne gruppe af lejere har betalingsviljer for lejeboliger mellem  $p^r$  og  $p^{max}$ . Efterspørgselskurven på det uregulerede delmarked kan derfor vises ved den stiplede røde linje,  $D^u$ , der forbinder snitpunktet af  $p^{max}$  og  $q^r$  med snitpunktet af  $p^r$  og  $D^*$ , jf. Andersson og Söderberg (2012) og Mense mfl. (2023).

I kombination med udbudskurven kan  $D^u$  indebære en ligevægtspris for uregulerede lejeboliger,  $p^u$ , som kan være højere end ligevægtsprisen i fravær af regulering,  $p^*$ . Et øget udbud af lejeboliger  $\Delta q^u$ , i forhold til det regulerede antal lejeboliger,  $q^r$ , indebærer velfærdsgevinster for lejere og udlejere svarende til arealet af trekanten afgrænset af  $D^u$ ,  $S^*$  og  $q^r$ . Udbuddet af lejeboliger på det uregulerede lejemarked kan medføre, at det samlede udbud af lejeboliger,  $q^r + \Delta q^u$ , overstiger udbuddet af lejeboliger på et lejemarked helt uden regulering,  $q^*$ . Et udbud, der overstiger  $q^*$ , indebærer et effektivitetstab i forhold til et helt ureguleret marked, jf. Andersson og Söderberg (2012).



Kilde: Andersson og Söderberg (2012), Mense mfl. (2023) og egne illustrationer.

### Effekt af fastlagt lav stigningstakt for huslejer

#### Effekter af en lav stigningstakt for huslejen

I det foregående er konsekvenserne af huslejeregulering diskuteret, hvor reguleringen kan dække over enten et lavere loft for den initiale husleje eller en lavere efterfølgende stigningstakt for lejen. I dette underafsnit diskuteres det, hvilke specifikke effekter en fastlagt stigningstakt for huslejen har for lejeboligmarkedet. En fastlagt stigningstakt, der er lavere end udviklingen af en markedsbestemt husleje, indebærer, at værdien af den faktiske husleje for et lejemål over tid vil falde i forhold til en markedsbestemt husleje. Dette betegnes i det følgende som en lav stigningstakt. Det er bl.a. tilfældet for nyere private lejeboliger, hvor huslejen typisk reguleres med nettoprisindekset, som siden 2010 årligt i gennemsnit er steget med 1,4 pct.point mindre end markedsbestemte huslejer og med 0,9 pct.point mindre end lønningerne, jf. afsnit IV.3.

#### En lav stigningstakt for husleje medfører også effektivitetstab

En lav stigningstakt for huslejer efter indflytning kan medføre ligesom en regulering af huslejeniveauet ved indflytning medføre effektivitetstab på lejeboligmarkedet af samme årsag som en regulering af det initiale huslejenive kan medføre effektivitetstab. En lav stigningstakt gør det mindre attraktivt at udleje boliger og kan derfor reducere udbuddet af lejeboliger med en reguleret stigningstakt. Samtidig vil en lav stigningstakt give lejere et incitament til at blive boende, hvilket kan medføre en reduceret flyttemobilitet, en misallokering af regulerede lejeboliger og produktivitetstab, som beskrevet ovenfor.

#### Med lav stigningstakt kan udlejer foretrække korttidsleje eller ...

En fastlagt stigningstakt, der giver lavere huslejestigninger end udviklingen af en markedsbestemt leje, vil som udgangspunkt indebære et tab for udlejer i forhold til en fri lejefastsættelse. I en situation, hvor huslejen ved indflytning samtidig frit kan forhandles (3. generations huslejeregulering, jf. afsnit IV.2), vil udlejer have et incitament til at foretrække lejere, som forventes at flytte igen efter kort tid, da det giver mulighed for at genudleje boligen og opnå en markedsbestemt husleje, jf. Arnott (2003).

#### ... ønske højere leje ved indflytning

Med en lav stigningstakt af huslejen vil udlejere have et incitament til at sætte en højere husleje ved indflytning, jf. Basu & Emerson (2000). En lav stigningstakt indebærer på længere sigt et tab for udlejer, da lejen bliver lavere end en markedsbestemt husleje. En højere husleje fra starten af lejeforløbet kan modgå dette tab. I forventning om senere huslejebesparelser kan lejere, der forventer at bo i boligen i en årække, ligeledes være villige til at betale en højere husleje.

## HUSLEJEREGULERING OG MULIGE MARKEDSIMPEFEKTIONER

### Mulige markedsimperfektioner på et ureguleret lejemarked

På et ureguleret lejeboligmarkedet kan der være imperfektioner, som potentielt kan modgås af huslejeregulering. I det følgende gennemgås mulige markedsimperfektioner på lejeboligmarkedet, og det diskuteres, i hvilken udstrækning huslejeregulering kan adressere dem. De mulige markedsimperfektioner betragtes én af gangen under den antagelse, at der ikke er andre markedsimperfektioner. Der fokuseres på de konsekvenser, som imperfektioner kan have for effektivitet og resourceallokering på lejeboligmarkedet, mens mulige konsekvenser for omfordeling af indkomst behandles senere i afsnittet. Der ses først på markedsimperfektioner, som har relation til regulering af den initiale husleje ved indflytning og dernæst markedsimperfektioner, som har relation knyttet til regulering af udviklingen af huslejen over tid efter indflytning.

### Mulig markedsmagt for udlejer før indflytning

#### Markedssituation ved ny lejekontrakt

Når en lejer søger en lejebolig og skal tegne en ny kontrakt, består lejeboligmarkedet som udgangspunkt af mange potentielle boliger. Antallet af boliger, der opfylder den enkelte lejers ønsker kan dog være mere begrænsede. Det kan resultere i, at der er et begrænset antal boliger at vælge imellem, hvis den boligsøgende har meget faste kriterier til f.eks. en lejeboligs indretning, beliggenhed og størrelse. Dette kan give udlejer en vis grad af markedsmagt og dermed mulighed for at kræve en højere husleje, jf. Arnott (1989) og Raess og Ungern-Sternberg (2002).

### Gevinster ved regulering skal holdes op imod omkostninger

En mulig markedsmagt for udlejer kan principielt begrunde en vis grad af regulering af huslejer, men skal også holdes op imod mulige omkostninger. Et studie, der opstiller en model for lejeboligmarkedet, hvor lejere med individuelle boligpræferencer søger efter passende boliger, finder, at udlejere kan have en vis grad af markedsmagt, jf. Arnott og Igarashi (2000). I denne modelramme konkluderer studiet, at en "mild" grad af regulering af huslejen kan have positive velfærdseffekter, men at der kan være store omkostninger ved en for høj grad af regulering.<sup>8</sup>

---

8) I et numerisk eksempel finder Arnott og Igarashi (2000), at en regulering svarende til en reduktion i huslejen på 5 pct. giver en velfærdsgevinst svarende til 2 pct. af huslejen. En strengere huslejeregulering, der reducerer huslejen med 9 pct., indebærer imidlertid et velfærdstab svarende til 100 pct. af huslejen på grund af misallokering.

**Manglende konkurrence som argument for regulering**

En anden kilde til markedsmagt for udlejer i forbindelse med indflytning i en lejemål er, hvis enkelte udlejere ejer en stor del af lejemålerne i et område. Hvis efterspørgslen efter boliger i et givet område er inelastisk, vil udlejere i det pågældende område kunne anvende deres markedsposition til at opnå en højere husleje. En analyse fra Nationalbanken (2022) viser en høj koncentration af ejerskab af lejemåler ejet af virksomheder i en række kommuner og finder tegn på, at dette kan have ført til en lidt højere husleje i pågældende kommuner, jf. afsnit IV.3.

**Huslejeregulering som forsikring mod indkomststød**

Der er også argumenteret for, at huslejeregulering kan være en form for forsikring mod indkomststød for især lejere med lav indkomst. Således viser modelanalyser, at øget huslejeregulering har en forsikringsfunktion for risikoaverse husstande med lavere indkomster, hvilket fører til en samlet velfærdsgævinst, jf. Favilukis mfl. (2023). I deres model har huslejereguleringen dog karakter af et second-best instrument til forsikring mod indkomsttab, da modellen ikke tager højde for tilstedeværelsen af mere direkte former for indkomstforsikringer via f.eks. dagpenge og social ydelser.

**Markedssituation efter indflytning**

**Markedsmagt for udlejer efter indflytning ...**

Når en lejer er flyttet ind, giver det udlejer mulighed for at øge huslejen, hvis der ikke er regulering, der forhindrer dette. Det skyldes, at der er faste omkostninger og besvær ved at flytte for lejeren, ligesom der kan være gener ved at skulle skifte lokalområde og eventuelt skole og job. Denne tilknytning til lokalområdet kan forventes at stige med tiden. En lejer, der har boet i en bolig i et stykke tid, er derfor tilbøjelig til at acceptere en højere husleje for ikke at skulle flytte. Der er derfor en række bidrag til litteraturen, som argumenterer for, at udlejer med tiden kan opnå en vis markedsmagt i forbindelse med f.eks. en genforhandling af lejemålsbetingelser, jf. f.eks. Arnott (1995) og Basu og Emerson (2003).<sup>9</sup>

**... kan begrunde regulering af stigninger i huslejen**

Regulering af stigninger i huslejen kan modgå, at en udlejer udnytter sin markedsmagt efter lejeren er flyttet ind. I Danmark er der regler af denne art for alle typer af lejemåler, jf. afsnit IV.2.

---

9) Udlejer har ligeledes omkostninger fra et ledigt lejemål til f.eks. annoncering og fremvisninger, hvis en lejer fraflytter. Denne type af omkostninger for udlejer vil dog ikke afhænge af, hvor længe lejer har boet i boligen, og omkostningerne kan være begrænsede, hvis der er andre lejere, som er interesserede i boligen.

<b>En effektiv stigningstakt følger udvikling i markedsleje</b>	Hvis den fastlagte stigningstakt er mindre end udviklingen i en markedsbestemt husleje, vil lejen over tid blive lavere end markedslejen. På sigt indebærer det samme typer af effektivitetstab som regulering af niveauet for husleje ved indflytning kan medføre. Det kan således lede til f.eks. lav mobilitet, misallokering og kan potentielt også mindske udbuddet af lejeboliger, jf. ovenfor.
<b>En fast stigningstakt kan være forsikring</b>	En fastlagt regulering over tid for huslejer i bestående lejemål kan også opfattes som en forsikring, da en fast stigningstakt kan give lejere en sikkerhed om den fremtidige udvikling af deres boligudgifter, jf. Arnott (2003). På ejerboligmarkedet tegner ejere fastforrentede låneaftaler, der kan udglatte boligudgifter over tid. Lejere må forventes at have samme ønske for forsikring, men kan typisk ikke stille med sikkerhed. De er derfor lånebegrænsede på kreditmarkedet og kan ikke på samme måde udnytte mulighederne til at udjævne og forsikre deres fremtidige boligudgifter.
<b>Forsikring er ikke nødvendigvis et selvstændigt argument for fast stigningstakt</b>	Et ønske fra lejere om sikkerhed om fremtidige boligudgifter kan i princippet varetages i lejekontrakten. I en situation med fuld konkurrence og fuld forudseenhed er der ikke noget til hinder for, at en lejer og en udlejer tegner en langsigtet lejekontrakt, der fastlægger kriterier for årlige stigningstakter for huslejen. Den aftalte stigningstakt vil i princippet afspejle dels forventninger til den fremtidige udvikling af huslejer og dels den forsikringspræmie, som lejer er villig til at betale for en længere sikkerhed i huslejebetalingerne. <sup>10</sup>
<b>Fast stigningstakt som forbrugerbeskyttelse</b>	En fastlagt regulering af stigningstakten for huslejer i bestående lejemål kan imidlertid ses som forbrugerbeskyttelse, hvis lejerne ikke er forudseende og har tilstrækkelig information, når de indgår en ny lejekontrakt. Et stort antal studier har fundet, at mennesker ikke altid formår at indarbejde al tilgængelig information i en konsistent beslutning, jf. DellaVigna (2009). Eksempelvis peger analyser af blandt andet kredittortaftaler på, at vi kan være overoptimistiske om vores fremtidige adfærd og derfor lægger mindre vægt på mulige negative konsekvenser i fremtiden, jf. Grubb (2015). Studier viser også, at mange personer er tilbøjelige til at acceptere aftaler, de præsenteres for, uden at

10) Isoleret set kan asymmetrisk information om lejers forventede adfærd forhindre langsigtede lejekontrakter, jf. Arnott (1995) og Hubert (1995). Udlejer kender ikke lejers forventede adfærd, men vil bl.a. ønske at tage højde for en forventet misligholdelse af lejeboligen i en aftale om huslejeudviklingen. Det vil dog indebære huslejestigninger, der er for høje for lejere med lav misligholdelse, og der ikke vil dække misligholdelsen af boligen fra lejere med høj misligholdelse. Dette kan forhindre et lejemarked for langsigtede kontrakter, da kontrakten ikke er attraktiv for "gode" lejere og udlejer står tilbage med "dårlige" lejere. I den danske lejelovgivning håndteres en mulig misligholdelse af lejeboliger typisk direkte via depositum og krav om istandsættelse ved fraflytning.

komme med ændringsforslag. Dette er observeret for f.eks. pensionsordninger, jf. Madrian og Shea (2001). Det kan være uhensigtsmæssig for lejerne at acceptere standardkontrakter, hvis kontrakterne ikke indeholder fastlagte stigningstakter for huslejen. Sameksistensen af kreditmarkedsimperfektioner og begrænset rationalitet kan dermed betyde, at der er velfærdsgevinster ved regulering af huslejudviklingen efter indflytning ud fra et forsikringsargument.

## FORDELING OG HUSLEJEREGULERING

I det følgende gennemgås en række mulige omfordelingseffekter af huslejeregulering.

### Huslejeregulering indebærer overførsel fra udlejer til lejer

Huslejeregulering på det private lejeboligmarked indebærer en overførsel fra udlejere til lejere. På den ene side medfører huslejereguleringen et indkomsttab for udlejere, idet de ville kunne kræve en højere husleje uden regulering. På den anden side giver en husleje, der ligger under huslejeniveauet på et ureguleret marked, lejere en umiddelbar indkomstgevinst svarende til huslejebesparelsen. En regulering af lejeboligmarkedet indebærer derfor en overførsel fra udlejere til lejere i forhold til et ureguleret marked. Huslejebesparelsen for lejere i regulerede lejeboliger opgøres og analyseres nærmere i afsnit IV.5. Udlejers indkomsttab vil i betydelig grad blive kapitaliseret. Det betyder, at det primært er den udlejer, der ejer ejendommen, når reguleringen indføres eller ændres, der lider et tab svarende til den nutidsværdien af de fremtidige indkomsttab. Omvendt vil en lempet huslejeregulering indebære værdistigninger for de berørte ejendomme.<sup>11</sup>

### Huslejeregulering kan give bedre bolig

En bolig er i de fleste menneskers liv et centralt forbrugsgode, som har afgørende betydning for menneskers velfærd. En bolig af en vis kvalitet kan derfor opfattes som et såkaldt meritgode. Dette betegner et gode, for hvilket samfundet ønsker et sæt af minimumskriterier for alle borgere, jf. Musgrave (2008).<sup>12</sup> Huslejeregulering reducerer huslejerne, hvilket som udgangspunkt giver lejere mulighed for at bo i en bedre bolig end i et ureguleret boligmarked. Hvordan regulerede boliger fordeles (ventelister, kontakter mv.) bliver imidlertid afgørende for, i hvilken grad denne mulighed kan udnyttes.

---

11) Huslejeregulering i områder med mange regulerede lejeboliger kan lokalt reducere ejendomsværdierne for uregulerede udlejningsbygninger, hvis huslejeregulering via manglende vedligeholdelse gør et område mindre attraktivt, jf. Autor mfl. (2014).

12) Et meritgode betegner tilfælde, hvor fælles normer, etiske overvejelser, eller givers præferencer medfører at overordnede præferencer i samfundet sættes over individuelle valg. Et andet eksempel på et meritgode er borgernes uddannelsesniveau, hvor et samfund kan ønske at et vist niveau for alle borgere.

**Støtte sker på bekostning af fremtidige lejere**

Generelt er huslejeregulering en fordel for lejere i de regulerede boliger og en ulempe for fremtidige lejere, som ikke har fået en billigere reguleret lejebolig. Hvis alle lejeboliger er omfattet af huslejeregulering, opnår alle de nuværende lejere en gevinst, men udbuddet af lejeboliger falder, hvilket indebærer en vanskeligere adgang til lejeboliger for fremtidige lejere. I en situation, hvor der kun er regulering af dele af lejeboligerne, kan huslejen stige for de ikke regulerede lejeboliger. Det vil sige, at lejerne her får en højere husleje. Huslejeregulering medfører dermed en omfordeling fra fremtidige, potentielle lejere til nuværende lejere, jf. Diamond mfl. (2019).

**Stigningstakt for leje er afvejning mellem effektivitet og fordeling**

Fastlæggelse af en stigningstakt for huslejer efter indflytning er en afvejning mellem en effektiv prissætning og fordelingspolitiske ønsker. En stigningstakt for huslejen i bestående lejemål, der følger den markedsbestemte leje, kan give en effektiv ressourceallokering, som diskuteres ovenfor. En fastlagt stigningstakt, der er lavere end udviklingen i en markedsbestemt husleje, vil indebære en overførsel fra udlejer til lejer. Således er nettoprisindekset, som huslejen i nyere private lejeboliger typisk reguleres med efter indflytning, siden 2010 steget betydeligt mindre end markedslejen, jf. afsnit IV.3.

**Huslejeregulering og blandet beboersammensætning**

**Ikke oplagt at huslejeregulering sikrer en mere blandet beboersammensætning**

Huslejeregulering af private lejeboliger bidrager ikke nødvendigvis til en mere blandet beboersammensætning, jf. Glaeser (2003). For det første kan fordelingen af regulerede ledige lejemål ske ud fra f.eks. kontakter og udlejers præferencer. Hvis f.eks. højindkomstgrupper har bedre netværk til udlejere af (attraktive) regulerede private lejeboliger, kan det risikere at lede til en mindre blandet beboersammensætning. For det andet får lejere af regulerede boliger et incitament til at blive boende længere. I et byområde i fremgang kan dette medføre en mere blandet beboersammensætning, hvis f.eks. husstande med højere indkomst flytter til, mens reguleringen giver lejere med lavere indkomster mulighed for at blive boende. I et område i tilbagegang kan reguleringen i stedet føre til en mindre blandet beboersammensætning, hvis reguleringsgevinsterne fastholder f.eks. husstande med lavere indkomster, jf. Glaeser (2003). For det tredje kan lejereguleringen give ejerne af lejeboliger et incitament til i stedet at bygge ejerboliger (eller konvertere lejeboliger til ejerboliger), som i højere grad end lejeboliger bebos af højindkomstgrupper, jf. Diamond mfl. (2019). Afhængig af lokalområdets udvikling kan dette enten lede til mere eller mindre blandet beboersammensætning. Samlet set vil det således afhænge af lokale forhold, om en generel huslejeregulering leder til en mere eller mindre blandet beboersammensætning i et område.

## EMPIRISKE STUDIER AF EFFEKTER AF HUSLEJUSTILREGULERING

### Empiriske studier bekræfter konsekvenser af huslejustilregulering

En række empiriske studier fra Danmark og sammenlignelige lande finder resultater, der bekræfter en lang række af de konsekvenser af huslejustilregulering, som er beskrevet ovenfor, jf. boks IV.6. Eksempelvis finder en langsigtet analyse af en udvidelse af lejestilreguleringen i San Francisco i 1994, at udbuddet af regulerede lejemøbler faldt med 15 pct., og at senere lejere derudover betalte højere huslejer, jf. Diamond mfl. (2019). Både et dansk studie og en række udenlandske studier har vist, at huslejustilregulering kan medføre misallokering af regulerede lejemøbler og lejere, jf. bl.a. Bloze og Skak (2013), Glaeser og Luttmer (2003) og Wang (2011). Empiriske studier fra bl.a. Danmark finder, at huslejustilregulering reducerer flyttemobiliteten for husstande, der bor i regulerede lejemøbler, og at dette kan medføre produktivitetstab på arbejdsmarkedet, jf. De Økonomiske Råds Formandskab (2001) og Munch og Svarer (2002). Der er konsensus i den empiriske litteratur om, at en regulering af huslejer i en del af lejemøblermarkedet øger huslejerne i den uregulerede del af lejemøblermarkedet. Samtidig medfører huslejustilregulering en lavere ejendomsværdi for både udlejningsejendomme, der er omfattet af regulering, og nærliggende ejendomme, som ikke er omfattet af regulering, jf. Autor mfl. (2014).



**BOKS IV.6    EMPIRISKE STUDIER AF HUSLEJEREGULERING***Effekt af huslejeregulering på udbud af lejeboliger*

En udvidelse af lejereguleringen i San Francisco i 1994 medførte et fald i udbuddet af de nyregulerede lejeboliger i byen på 15 pct., jf. Diamond mfl. (2019). Det reducerede udbud af regulerede lejeboliger skyldtes især konvertering af lejeboliger til ejerlejligheder samt renoveringer, der medførte at boligerne kunne undtages lejeregulering, jf. også Asquith (2019). Analogt er der undersøgelser, som viser, at afskaffelse af huslejeregulering kan øge udbuddet af lejeboliger. Eksempelvis førte en reform i Massachusetts, der afskaffede lejeregulering for de ca. 20 pct. af boligmassen, der var lejereguleret, til at ejerboliger i højere grad blev omlagt til lejeboliger, jf. Sims (2007).

*Misallokering af regulerede lejeboliger*

For Danmark har Bloze og Skak (2013) fundet, at husstande i private regulerede lejeboliger i gennemsnit har en bolig, der er ca. to pct. større, end hvis de ikke havde været underlagt lejeregulering. I en analyse af regulerede lejeboliger i New York finder Glaeser og Luttmer (2003), at knap 21 pct. af husstandene har flere eller færre værelser, end hvis de ikke havde været underlagt lejeregulering. Chapelle mfl. (2019) konkluderer at husstandes geografisk misallokering og transportomkostninger øges, hvis en større andel af en by er underlagt huslejeregulering. Ved anvendelse af en markedsbestemt husleje som et mål for en boligs samlede bolig tjenester finder Wang (2011), at beboere i regulerede lejeboliger i Kina forbrugte 15 pct. færre bolig tjenester, end de ville have gjort, hvis de ikke havde været underlagt huslejeregulering.

*Lavere flyttemobilitet*

Tidligere danske studier finder, at lejere med en huslejesparelse som følge af huslejeregulering bliver boende længere i deres boliger, jf. De Økonomiske Råds Formandskab (2001) og Munch og Svarer (2002). En analyse af en udvidelse af huslejeregulering i San Francisco i 1994 finder ligeledes, at lejere, som blev omfattet af ændringen, blev boede længere end sammenlignelige lejere, der ikke var omfattet, jf. Diamond mfl. (2019). En litteraturgennemgang finder en stor overvægt af studier, der opgør negative mobilitetseffekter af huslejeregulering, jf. Kholodilin (2022).

*Effekter på arbejdsmarkedet*

Et dansk studie finder, at husstande i boliger, hvor huslejen er betydeligt under den markedsbestemte husleje, har en lavere sandsynlighed for at finde et job uden for nærområdet, mens sandsynligheden er højere for at finde et job i nærområdet, jf. Svarer mfl. (2005). Et andet studie modellerer husstandes valg af boligområde samtidig med deres valg af job og lønforhandling ud fra data fra Paris. Dette studie finder analogt, at en øget grad af huslejeregulering sænker lønninger, jf. Chapelle mfl. (2019).

*Højere husleje for uregulerede boliger*

Mense mfl. (2023) finder, at en reform, som indførte et huslejeloft for dele af det tyske lejeboligmarked, medførte højere huslejer for uregulerede lejeboliger. En litteraturgennemgang finder, at hovedparten af studier af afledte effekter på huslejer for uregulerede boliger finder en positiv effekt af reguleringen på huslejer på det uregulerede delmarked, jf. Kholodilin (2022). *Fortsættes*

## BOKS IV.6 EMPIRISKE STUDIER AF HUSLEJUSTILREGULERING, FORTSAT

### *Omfordeling fra fremtidige til nuværende ejere*

Et studie af en udvidelse af huslejustilreguleringen i San Francisco i 1994 finder, at de lejere, som blev omfattet af reformen ved dens indførelse, i højere grad kunne blive boende i deres bolig end husstande, der ikke var omfattet af den øgede huslejustilregulering. Senere potentielle beboere bar omkostningerne af huslejustilregulering i form af bl.a. et lavere udbud af lejemøbler og højere husleje, jf. Diamond mfl. (2019).

### *Huslejustilregulering som forsikring*

Forsikringsargumentet for huslejustilregulering er grundigt analyseret i Favilukis mfl. (2023). De opstiller en model med risikoaverse individer, hvor huslejustilregulering bl.a. kan tjene som forsikring mod indkomstchoks på arbejdsmarkedet. Studiet finder store nettogevinster ved at udvide adgangen til regulerede lejemøbler som en forsikring mod indkomstchok, også efter der tages højde for forvriddningseffekter af huslejustilregulering.

### *Effekt på ejendomsværdier*

Et studie af en lokal afskaffelse af huslejustilregulering i USA finder, at udlejningsejendomme med huslejekontrol inden reformen var værdisat op til 50 pct. lavere end tilsvarende ejendomme uden huslejustilregulering, samt at ejendomspriserne for de afregulerede ejendomme steg med op til 25 pct. som følge af afreguleringen, jf. Autor mfl. (2014). Samtidig finder studiet, at også ejendomsværdier for uregulerede udlejningsbygninger i områder med mange regulerede lejemøbler var lavere værdisat som følge af huslejustilreguleringen. Dette tilskrives, at huslejustilregulering via f.eks. manglende investeringer i bygninger kan gøre et område mindre attraktivt.

## OPSUMMERING

Afsnittet har diskuteret forventede konsekvenser af huslejustilregulering, betydningen af markedsimperfektioner på lejemøblermarkedet samt effekter af huslejustilregulering for omfordeling i samfundet.

### **Huslejustilregulering giver besparelse for lejere**

Huslejustilregulering kan give lejere i regulerede boliger en umiddelbar økonomisk gevinst og mulighed for en større eller bedre bolig. Lejeres huslejustilbesparelse opgøres og analyseres nærmere i afsnit IV.5.

### **Tab for udlejere og andre lejere**

En lejustilbesparelse for nuværende lejere modsvarer af et indkomsttab for udlejere. Reguleringen af dele af lejemøblerne kan også indebære en højere husleje for de lejere, som bor i lejemøbler, der i mindre grad er reguleret.

### **Regulering kan skabe misallokering**

Huslejustilreguleringen kan føre til en misallokering af regulerede lejemøbler, i den forstand at boligerne ikke tilfalder de lejere, der har størst

glæde af dem. Graden af misallokering for private lejeboliger i Danmark undersøges nærmere i afsnit IV.6.

**Regulering kan modgå mulig markedsmagt, men risiko for effektivitetstab**

Boliger er sammensatte og heterogene goder. Dette kan i kombination med specifikke behov og ønsker fra lejere medføre et tyndt marked og en vis markedsmagt for udlejer. I princippet er dette et argument for en vis grad af regulering af prisniveauet på lejeboligmarkedet, men dette skal holdes op mod risikoen for, at en for skrap regulering kan indebære væsentlige effektivitetstab.

**Fastlagt stignings-takt kan modgå markedsmagt**

En fastlagt stignings-takt for huslejen i bestående lejemål kan modgå, at udlejer bruger sin markedsmagt til at sætte priserne op, efter lejer er flyttet ind. Markedsmagten afspejler, at lejere har omkostninger ved at flytte.

**Højde på stignings-takt er afvejning mellem effektivitet og fordeling**

En stignings-takt, der følger udviklingen i en markedsbestemt husleje, sikrer en effektiv allokering af lejeboliger. En lavere stignings-takt for huslejer i bestående lejemål vil indebære en overførsel fra udlejer til lejer, som stiger med lejemålets længde.

## IV.5

## HUSLEJEREGULERING OG FORDELING

**Huslejeregulering giver lejerne en reguleringsgevinst i form af lavere leje, ...**

Huslejereguleringen i Danmark sætter en række regler for, hvordan huslejen skal fastsættes, jf. afsnit IV.2. Formålet er at sænke husleje i forhold til en husleje, der er sat på markedsvilkår. Huslejereguleringen indebærer således en økonomisk gevinst for de nuværende lejere. I dette afsnit betegnes denne gevinst som en *reguleringsgevinst*, der giver en indikation på i hvor høj grad, huslejereguleringen nedsætter huslejen i den regulerede bolig.

**... men et tab for bl.a. udlejere**

Reguleringsgevinsten er dog alene udtryk for en økonomisk gevinst for lejerne og ikke et udtryk for en samfundsmæssig gevinst ved husleje-regulering. Den økonomiske gevinst for lejerne modsvares af et økonomisk tab for udlejerne, idet de ville kunne kræve højere husleje, hvis lejeboligerne ikke var underlagt regulering. Derudover kan huslejereguleringen skabe en række effektivitetstab på lejeboligmarkedet blandt andet i form af misallokering, jf. afsnit IV.6

#### DEFINITION AF REGULERINGSGEVINSTEN

Reguleringsgevinsten er forskellen mellem den faktiske husleje under huslejeregulering og et mål for den markedsbestemte husleje, som tilnærmelsesvis er huslejen i fravær af huslejeregulering. Reguleringsgevinsten udtrykker herved, hvor meget huslejen forventes at stige, hvis den enkelte bolig overgår til fri lejefastsættelse, mens den øvrige huslejeregulering forbliver uændret.

**Undersøges, om huslejeregulering er til gavn for husstande med lav indkomst ...**

Huslejeregulering begrundes ofte med fordelingspolitiske hensyn. Reguleringen skal sænke huslejen blandt andet for at give bedre mulighed for, at alle typer af husstande kan bo i billigere boliger, særligt i de største byer. I dette afsnit undersøges det, om gevinsten ved lavere husleje tilfalder husstande med lav indkomst. Der fokuseres på, om reguleringsgevinsten er højere for husstande med lav indkomst, og om husstande med samme indkomst har samme gevinst. Herved undersøges, om alle lejere med relativt lave indkomster får glæde af de lavere huslejer, og om gevinsterne er ligeligt fordelt mellem lejere med samme indkomst.

**... ved at se på forskelle i gevinster indenfor og på tværs af indkomstgrupper**

Konkret undersøges fordelingen af reguleringsgevinsterne på tværs af og indenfor indkomstgrupper for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991), som er underlagt regulering af niveauet for husleje. Tidligere studier har også analyseret reguleringsgevinsterne på tværs af indkomstgrupper, jf. Det Økonomiske Råds formandskab (2001) og Kristensen (2012). Hvorvidt der er forskelle i gevinsterne for husstande med samme indkomst, er dog ikke tidligere blevet undersøgt. Nærværende analyse viser, at huslejeregulering ikke synes at være målrettet husstande med lav indkomst, og at der er store forskelle i reguleringsgevinsterne for husstande med samme indkomst.

**Afsnittets indhold**

Resten af dette afsnit vil først beskrive, hvordan reguleringsgevinsten beregnes. Herefter analyseres fordelingen af reguleringsgevinsterne for husstande, som bor i ældre lejeboliger. Hovedfokus er på fordelingen på tværs af og indenfor indkomstgrupper, hvor fordelingen i ældre lejeboliger sammenlignes med fordelingen i almene boliger og fordelingen af boligstøtte. Afslutningsvist undersøges, om huslejereguleringen for private lejeboliger påvirker den samlede ulighed i den disponible indkomst for alle husstande i Danmark.

## BEREGNING AF REGULERINGSGEVINSTER

<b>Reguleringsgevinst beregnes ...</b>	Reguleringsgevinsten observeres ikke direkte, men skal beregnes. Denne beregning kræver oplysninger om den faktiske husleje og den markedsbestemte husleje i fravær af regulering.
<b>... ud fra den faktiske husleje ...</b>	Oplysninger om den faktiske husleje er tilgængelige for lejeboliger, hvor husstanden modtager boligstøtte, og for visse private lejeboliger, hvor udlejer har indberettet huslejen til EjendomDanmark. For de resterende husstande er den faktiske husleje imputeret blandt andet ud fra huslejen i lejligheder i samme opgang, hvor der foreligger oplysninger om huslejen, jf. boks IV.7.
<b>... og den markedsbestemte husleje</b>	Den markedsbestemte husleje kan ikke observeres for husstandene i de regulerede lejeboliger, fordi huslejen netop er reguleret og ikke bestemmes på det frie marked. Derfor estimeres den markedsbestemte husleje. Det gøres ved at bruge huslejen i sammenlignelige nyudlejede boliger opført efter 1991. I disse lejeboliger kan lejer og udlejer frit aftale huslejen og er derfor det tætteste, man kan komme på den markedsbestemte husleje. Konkret bruger vi en <i>machine learning</i> metode til at estimere den markedsbestemte husleje, jf. boks IV.7. Den markedsbestemte husleje estimeres ud fra oplysninger om en boligs fysiske karakteristika og beliggenhed.
<b>Reguleringsgevinst er forventet huslejestigning, hvis én bolig afreguleres</b>	Den beregnede reguleringsgevinst er ikke den samme som forskellen mellem den faktiske leje og den markedsbestemte leje i det tilfælde, hvor huslejen for alle lejeboliger blev fastsat på markedsvilkår. I stedet skal gevinsten tolkes som den forventede huslejestigning, hvis én enkelt lejebolig overgik til fri lejefastsættelse. Huslejen i nyudlejede boliger opført efter 1991 kan nemlig adskille sig fra den markedsbestemte husleje i fravær af nogen form for huslejeregulering af to årsager, jf. afsnit IV.4. For det første kan misallokering give huslejen i nyere lejeboliger. Misallokering indebærer, at husstande, der efterspørger nyere lejeboliger, har en højere betalingsvilje. Det får huslejen til at blive højere end den markedsbestemte husleje. For det andet kan lejer være villig til at acceptere en forøget startleje, hvis den forventede stignings-takst for huslejen reduceres på grund af huslejereguleringen.

**BOKS IV.7    DATABESKRIVELSE OG METODE***Databeskrivelse*

Analysen bygger på registerdata fra Danmarks Statistik i perioden 2010-21. Der fokuseres på husstande boende i private lejeboliger, der er defineret som boliger beboet af en *lejer* og ejet af privatpersoner eller selskaber.<sup>a)</sup> Kollegier og offentlig ejede lejeboliger indgår ikke i analysen, da disse boliger er atypiske i forhold til det generelle lejemarked. Det er ikke muligt ud fra data fra Danmarks Statistik at identificere, hvilke boliger som er udlejet i perioden 2019-21. Det antages derfor, at en bolig er en lejebolig i 2019-21, hvis den var en lejebolig i 2016-18. Alle monetære størrelser, dvs. husleje, indkomst og reguleringsgevinster, er deflateret med forbrugerpriserne med 2020 som base.

Huslejeoplysningerne stammer fra tre kilder. Huslejen for private lejeboliger i perioden 2010-21 og almene boliger før 2013 bygger primært på boligstøttereget. Boligstøttereget bygger på data fra Udbetaling Danmark, og datakvaliteten for huslejeoplysningerne vurderes derfor til at være høj. Huslejeoplysningerne for private lejeboliger i årene 2014-21 suppleres med data fra EjendomDanmark, som har indsamlet huslejen for et større udsnit af deres medlemsorganisationer. For almene boliger efter 2012 stammer huslejeoplysningerne fra registret om almene boliger. Ud fra disse oplysninger kendes huslejen for ca. 40 pct. af alle private lejeboliger og ca. 65 pct. af alle lejeboliger inkl. almene boliger i perioden 2010-21. Huslejen kendes for en lidt større andel af lejeboligerne i de seneste år.

Huslejerne i de resterende 35 pct. af lejeboligerne imputeres med samme metode som i Kristensen (2012). Imputationen har to dele. For husstande i lejeboliger, som bor i en bygning, hvor mindst én anden husstand modtager boligstøtte, beregnes den gennemsnitlige husleje pr. kvadratmeter for de husstande, som modtager boligstøtte. Herved beregnes huslejen for ca. 30 pct. af alle husstande i private lejeboliger. For de resterende 30 pct. af husstandene, som bor i bygninger uden andre boligstøttemodtagere, beregnes huslejen i to trin ved hjælp af Heckmans selektionsmodel (Heckman (1979)). I første trin estimerer modellen sandsynligheden for, at en husstand modtager boligstøtte. I andet trin indgår denne sandsynlighed som en forklaringsfaktor i en OLS-regression, der estimerer huslejen ud fra en række karakteristika om boligen og dens beliggenhed. Modellen estimerer et middelret skøn for den faktiske husleje, idet modellen tager højde for sandsynligheden for at modtage boligstøtte. Metoden til at imputere huslejen er nærmere beskrevet i analysens baggrundsnotat.

a) Husstande er defineret som personer med samme bopælsadresse.

**BOKS IV.7 DATABESKRIVELSE OG METODE, FORTSAT***Metode til beregning af reguleringsgevinsten*

Reguleringsgevinsten ( $RG$ ) beregnes som forskellen mellem den estimerede markedsbestemte husleje ( $hl^{mb}$ ) og den faktiske husleje ( $hl$ ):

$$RG = hl^{mb} - hl$$

Den faktiske husleje observeres eller imputeres, jf. ovenfor. Den markedsbestemte husleje estimeres på baggrund af nyudlejede boliger opført efter 1991. En bolig er nyudlejet, hvis husstanden har boet i boligen i højst to år. Der bruges en såkaldt *random forest*-model, der er en *machine learning*-algoritme, som egner sig godt til prædiktions af eksempelvis huslejen, jf. Mullainathan og Spies (2017). Modellen bruger information om boligernes fysiske og geografiske karakteristika til at prædiktere den markedsbestemte husleje. Disse karakteristika er blandt andet boligens størrelse, antal værelser, geografisk placering defineret ud fra postnumre og miljøfaktorer som støj, luftforurening samt nærhed til natur. Disse karakteristika repræsenterer de faktorer, som anses for de vigtigste determinanter af en boligs værdi, jf. Freeman (1993) og Sopranzetti (2015).

En ulempe ved at estimere den markedsbestemte husleje på baggrund af huslejen i nyudlejede boliger er, at disse lejeboliger er opført efter 1991, mens de regulerede lejeboliger primært er opført frem til 1991. Herved kan boligens opførelsesår ikke medtages i de boligkarakteristika, som bruges til at estimere den markedsbestemte husleje. Ældre boliger kan være af dårligere kvalitet, og derfor kan reguleringsgevinsten blive overvurderet, hvis der ikke tages højde for, hvornår boligen er opført. I beregningen af den markedsbestemte husleje tages der højde for dette ved at beregne en *opførelsesårseffekt* på værdien af ejerboliger. Denne effekt konverteres til en effekt på huslejen for lejeboliger, så den markedsbestemte husleje og derved reguleringsgevinsten kan korrigeres for, hvornår boligen er opført. Beregningen vurderes at indebære en usikkerhed i selve *niveauet* af reguleringsgevinsten, men ikke i *fordelingen* af reguleringsgevinsten mellem husstande med forskellig indkomst, jf. baggrundsnotatet.

**STØRRELSEN PÅ REGULERINGSGEVINSTERNE****Reguleringsgevinst  
ca. 17.000 kr. i ældre  
lejeboliger**

Den gennemsnitlige årlige reguleringsgevinst er opgjort til ca. 17.000 kr. for ældre lejeboliger, jf. tabel IV.4. Det svarer til 30 pct. af den gennemsnitlige husleje. Reguleringsgevinsten udgør i gennemsnit ca. 7 pct. af husstandenes disponible indkomst for husstande i ældre lejeboliger. For almene boliger er den årlige reguleringsgevinst lidt højere og ligger på ca. 22.000 kr. svarende til 37 pct. af huslejen. Alle almene boliger har således omkostningsbestemt husleje, hvor kapitalomkostninger er offentligt subsidieret, jf. afsnit IV.2. Disse regler synes at medføre en mere restriktiv huslejeregulering end i private ældre lejeboliger.

**TABEL IV.4 REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ  
REGULERINGSTYPER, 2021**

Reguleringsgevinsten er ca. 17.000 kr. om året i ældre lejeboliger svarende til 30 pct. af huslejen.

	Årlig gevinst	Gevinst ift. husleje	Gevinst ift. disp. indkomst
	2020-kr.	----- Pct. -----	
Ældre lejeboliger	17.000	30	7
Almene boliger	21.900	37	10
Ikke-nyudlejede boliger	4.200	6	2

Anm.: Tabellen viser de gennemsnitlige reguleringsgevinster. Observationer med årlig husleje under 1.000 kr. er fjernet i anden søjle, der opgør reguleringsgevinsten ift. huslejen. Det gøres, da meget få husstande har en urealistisk lav husleje, hvilket trækker gennemsnittet af gevinsten ift. huslejen op. På samme måde er observationer med disponibel ækvivaleret indkomst under 10.000 kr. fjernet i tredje søjle, hvor gevinsten opgøres ift. indkomsten. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991. Ikke-nyudlejede boliger omfatter private lejeboliger opført efter 1991, hvor beboerne har boet i mindst to år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendoms-Danmark.

#### Resultater i overensstemmelse med andre studier

Reguleringsgevinsten i denne analyse er på nogenlunde samme niveau som i to tidligere danske studier. Det Økonomiske Råds formandskab (2001) finder en gennemsnitlig reguleringsgevinst på ca. 35 pct. af huslejen i ældre lejeboliger,<sup>13</sup> mens Bloze og Skak (2013) finder, at reguleringsgevinsten udgør knap 25 pct. En tredje dansk undersøgelse finder dog en noget højere reguleringsgevinst på ca. 60 pct. af huslejen for ældre lejeboliger i 2010, jf. Kristensen (2012). Det vurderes, at en del af den store forskel kan skyldes forskellige metoder til at beregne den markedsbestemte husleje.<sup>14</sup>

13) Denne beregning fremgår af baggrundsnotatet, jf. Jespersen og Munch (2001).

14) Kristensen (2012) beregner den markedsbestemte husleje med udgangspunkt i salgspriser for ejerboliger, mens nærværende analyse anvender huslejen for nyudlejede boliger opført efter 1991.



**Dynamisk  
reguleringsgevinst  
for nyere lejeboliger,  
...**

Stigningstakten for huslejen for nyere lejeboliger er reguleret, idet den højest må stige med nettoprisindekset, efter lejemålet er indgået. Det giver en gennemsnitlig reguleringsgevinst på ca. 4.200 kr. for husstande i ikke-nyudlejede boliger opført efter 1991 svarende til 6 pct. af huslejen, jf. tabel IV.4. Huslejen for nyere lejeboliger aftales frit mellem lejer og udlejer ved indflytning. Den positive reguleringsgevinst er derfor et udtryk for en *dynamisk reguleringsgevinst*, som opstår i løbet af lejemålet, fordi den markedsbestemte husleje stiger mere end nettoprisindekset, jf. afsnit IV.3. Man må derfor forvente, at reguleringsgevinsten for nyere lejeboliger i gennemsnit er højere for husstande, som har boet længe i boligen.

**... der stiger, jo  
længere husstanden  
har boet i boligen**

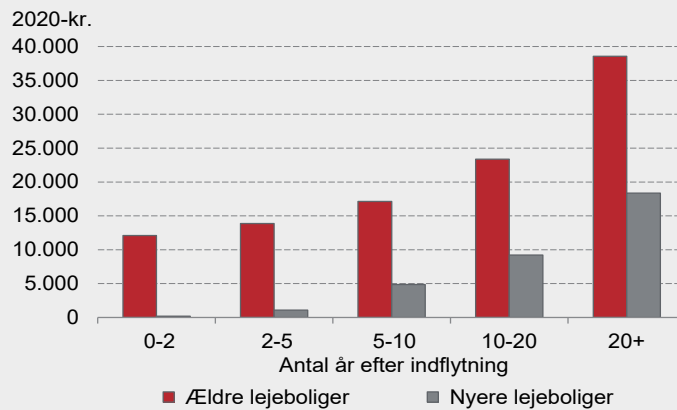
Analysen understøtter eksistensen af en dynamisk reguleringsgevinst for boliger med aftalt leje. Reguleringsgevinsten stiger for husstande i nyere lejeboliger jo længere, man har boet i husstanden, jf. figur IV.10 IV..<sup>15</sup> Reguleringsgevinsten er ca. 1.000 kr. om året for husstande, der har boet 2-5 år i boligen, mens den vokser til henholdsvis 5.000 og 9.000 kr., hvis man har boet 5-10 eller 10-20 år i boligen. For husstande, som har boet mere end 20 år i en nyere lejebolig, er reguleringsgevinsten ca. 18.000 kr. Det er dog stadig kun halvdelen af reguleringsgevinsten for husstande i ældre lejeboliger, som også har boet mere end 20 år i deres bolig. Gevinsten i ældre lejeboliger er nemlig høj ved indflytning, men er også højere for husstande, der har boet længe i boligen.<sup>16</sup>

15) En regressionsanalyse leder til samme konklusion angående den dynamiske reguleringsgevinst, jf. baggrundsnotatet. Analysen ser på ændringerne i reguleringsgevinsten i samme bolig, når én husstand flytter ud af boligen og en ny flytter ind. Herved kan reguleringsgevinsten i samme bolig sammenlignes ved indflytning og efter en husstand har boet i boligen i længere tid.

16) De højere reguleringsgevinster for husstande, som har boet længe i boligen, kan være et udtryk for, at husstande med meget attraktive boliger er tilbøjelige til at blive boende i lang tid, jf. Munch og Svarer (2002). Det kan også skyldes, at husstande, der lige er flyttet ind, i højere grad bor i boliger, hvor lejen fastsættes ud fra det lejedes værdi.

**FIGUR IV.10 REGULERINGSGEVINST FOR NYERE LEJEBOLIGER, 2021**

Årlig reguleringsgevinsten i nyere lejemøbler er højere i boliger, hvor beboerne har boet mange år i boligen.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige reguleringsgevinst opgjort på lejemøbligstype og antal år efter indflytning. Ældre (nyere) lejemøbler er private lejemøbler opført frem til (efter) 1991.

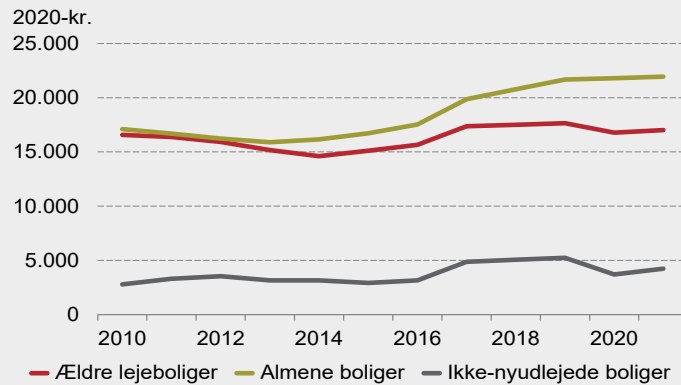
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

**Reguleringsgevinst i ældre lejemøbler uændret siden 2010, ...**

Den gennemsnitlige reguleringsgevinst i ældre lejemøbler har stort set ikke ændret sig i perioden 2010-21 og var ca. 17.000 kr. i både 2010 og 2021. Der var et mindre fald fra 2010-14, hvorefter reguleringsgevinsten steg igen indtil 2017, jf. figur IV.11. Til sammenligning er reguleringsgevinsten i almene boliger steget fra 17.000 kr. i 2010 til 22.000 kr. i 2021. De to boligtyper havde altså samme niveau i 2010, men efterfølgende er reguleringsgevinsten steget mere i almene boliger end i private ældre boliger.

**FIGUR IV.11 REGULERINGSGEVINST OVER TID**

Reguleringsgevinsten er omtrent uændret for ældre lejeboliger i perioden 2010-21.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige reguleringsgevinst opgjort på lejeboligtipe og år. Tallene for 2018 er baseret på en lineær interpolation mellem 2017 og 2019, jf. boks IV.7. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991. Ikke-nyudlejede boliger omfatter private lejeboliger opført efter 1991, hvor beboerne har boet i mindst to år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

... hvilket formentlig skyldes, at flere boliger er overgået til det lejedes værdi

Forskellen i udviklingen mellem de to boligtyper kan skyldes, at en del ældre lejeboliger er overgået fra omkostningsbestemt leje til det lejedes værdi som følge af en gennemgribende renovering.<sup>17</sup> Det vil føre til en stigning i den faktiske husleje i ældre lejeboliger, fordi husleje-fastsættelse efter det lejedes værdi er en mere lempelig reguleringsform, jf. afsnit IV.2. En anden mulig forklaring er, at almene boliger i højere grad ligger i københavnsområdet, hvor den markedsbestemte husleje er steget mest siden 2010, jf. afsnit IV.3.

17) En analyse baseret på en spørgeskemaundersøgelse sendt til udlejere af private lejeboliger viser, at knap 3.000 ældre lejeboliger hvert år i perioden 2006-18 er overgået fra omkostningsbestemt leje til det lejedes værdi, jf. Transport- og Boligministeriet (2019). Samme analyse viser, at huslejen er væsentlig højere, hvis huslejen fastsættes efter lejedes værdi.

**Reguleringsgevinst  
størst i København  
og resten af  
hovedstadsområdet**

Der er betydelige forskelle i reguleringsgevinsten på tværs af landet, jf. tabel IV.5. Gevinsten er størst i København samt resten af hovedstadsområdet og er generelt lavere i mindre byer. For ældre lejeboliger er den gennemsnitlige reguleringsgevinst ca. 37.000 kr. i København, hvilket er mere end tre gange så stort som i de restende dele af landet.

**TABEL IV.5 REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ  
BYSTØRRELSE, 2021**

Reguleringsgevinsten er størst i København og hovedstadsområdet.

	<b>Ældre lejeboliger</b>	<b>Almene boliger</b>
	----- 2020-kr. -----	
København	37.100	41.000
Resten af Hovedstadsområdet	32.000	30.500
Aarhus	14.400	30.600
Odense, Aalborg, Esbjerg	9.400	19.400
6.-10. største byer	11.900	16.000
11.-20. største byer	12.100	16.200
Resten af landet	12.800	12.400

Anm.: Tabellen viser den gennemsnitlige reguleringsgevinst opgjort på lejeboligtype og byområde. København omfatter både Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. De resterende kommuner grupperes efter bystørrelse, således at "6.-10. største byer" eksempelvis betegner de kommuner, der rummer de 6.-10. største byer. De 6.-10. største kommuner er: Randers, Horsens, Kolding, Vejle og Roskilde. De 11.-20. største kommuner er: Herning, Silkeborg, Hørsholm, Helsingør, Næstved, Viborg, Fredericia, Køge, Holstebro, Taastrup. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

**Lav gevinst for  
ældre lejeboliger i  
Aarhus ift. almene  
boliger**

I Aarhus er reguleringsgevinsten i private ældre lejeboliger betydeligt lavere end gevinsten i almene boliger. Årsagen er, at den faktiske husleje pr. kvadratmeter for ældre lejeboliger er meget høj i Aarhus sammenlignet med resten af landet. Det kan skyldes, at væsentligt flere ældre lejeboliger i Aarhus er overgået til lejedes værdi, som en spørgeskemaundersøgelse fra Transport- og Boligministeriet (2019) viser. Herved er reguleringsgevinsten forholdsvis lav på trods af, at den markedsbestemte husleje er høj i Aarhus.

## FORDELING AF REGULERINGSGEVINSTER PÅ TVÆRS AF OG INDENFOR INDKOMSTGRUPPER

Reguleringsgevinst undersøges på tværs af og indenfor indkomstgrupper

Huslejereguleringen gælder for alle private ældre lejeboliger, men der kan være store forskelle i reguleringsgevinsterne for husstande i disse boliger. Reguleringen af disse boliger indebærer, at der er for mange, som ønsker at bo i de billigere regulerede lejeboliger i forhold til udbuddet af boliger. Det betyder, at de ældre lejeboliger fordeles ud fra eksempelvis ventelister, netværk eller udlejernes præferencer. Det tilsiger, at det til en vis grad kan være tilfældigheder, som afgør, om en husstand får tilbudt en billigere lejebolig. I dette delafsnit undersøges fordelingen af de ækvivalerede reguleringsgevinster for husstande i ældre lejeboliger på tværs af og indenfor indkomstgrupperne. Ved at ækvivalere reguleringsgevinsten bliver den sammenlignelig på tværs af husstande med forskellige størrelser, og der tages samtidig højde for stordriftsfordele ved at bo flere personer i samme husstand.<sup>18</sup>

Reguleringsgevinst undersøges på tværs af og indenfor indkomstgrupper

Husstandene inddeles i ti grupper ud fra deres placering i fordelingen af den ækvivalerede disponible indkomst for alle husstande i Danmark.<sup>19</sup> Herved vil den laveste indkomstgruppe bestå af de husstande, som har den laveste ækvivalerede disponible indkomst blandt alle husstande i Danmark, og den højeste indkomstgruppe bestå af husstande med de højeste indkomster. Ved at inddele husstandene i ældre lejeboliger på baggrund af indkomsten for alle husstande sikres det, at indkomstgrupperne afspejler indkomstfordelingen for alle husstande, også ejerboligindehavere.

Høj absolut reguleringsgevinst for husstande med høj indkomst

Den gennemsnitlige absolutte reguleringsgevinst er størst i den højeste indkomstgruppe for husstande i ældre lejeboliger, jf. figur IV.12.<sup>20</sup> Reguleringsgevinsten er ca. 12.000 kr. i den laveste indkomstgruppe, hvilket er 35 pct. lavere end gevinsten i næsthøjeste indkomstgruppe og ca. halvt så meget som reguleringsgevinsten i den højeste indkomstgruppe. Det afspejler, at de attraktive ældre lejeboliger med lavere husleje ofte tilfalder husstande med høj indkomst, blandt andet fordi disse husstande i højere grad bor i Københavnsområdet. Samme billede gælder også i almene boliger, hvor reguleringsgevinsten også er større for husstande med høje indkomster. Det kan skyldes, at reglerne for tildelingen af almene boliger heller ikke sikrer, at det i højere

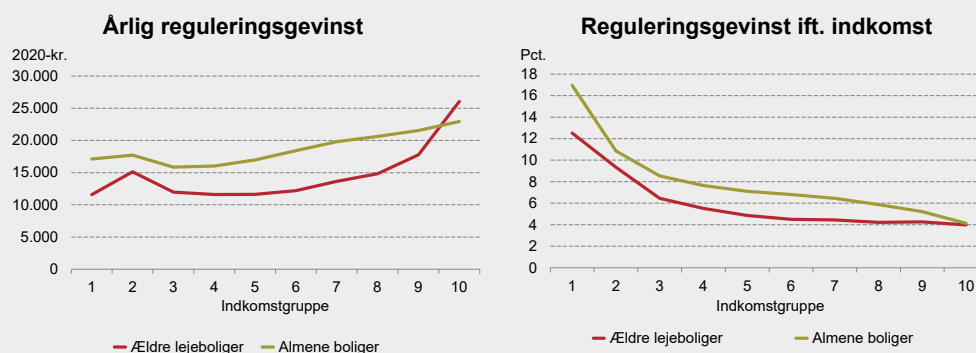
18) Størrelsen på reguleringsgevinsten i dette delafsnit kan ikke direkte sammenlignes med gevinsten i forrige delafsnit, idet gevinsten her er ækvivaleret.

19) Analysens konklusioner ændres ikke, hvis der bruges 100 grupper i stedet for 10.

20) Fordelingen af reguleringsgevinsten ift. huslejen viser ca. samme resultater, idet den også er høj for husstandene i de øverste indkomstgrupper. Den er dog også forholdsvis høj for husstandene i de laveste grupper, idet de har en lav husleje.

**FIGUR IV.12 REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ INDKOMSTGRUPPER, 2021**

Den absolutte reguleringsgevinst er størst for husstande med høj indkomst, mens reguleringsgevinsten relativt til indkomsten er lavest for disse husstande.



Anm.: Figurene viser den gennemsnitlige reguleringsgevinst opgjort på lejeboligtype og indkomstgruppe. Reguleringsgevinsten og den disponible indkomst er ækvivaleret. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform, men kun husstande, som bor i lejeboliger, er inkluderet i figuren. Observationer med disponibel ækvivaleret indkomst under 10.000 kr. er fjernet. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra EjendomDanmark.

grad er husstande med lave indkomster, som får de attraktive, billigere almene boliger. Det Økonomiske Råds formandskab (2001) og Kristensen (2012) fandt ligeledes, at de højeste indkomstgrupper har de største reguleringsgevinster.

**Reguleringsgevinst ift. indkomst falder med indkomsten**

Reguleringsgevinsten relativ til husstandenes disponible indkomst er dog størst for husstande med lave indkomster. I gennemsnit er gevinsten i ældre lejeboliger omkring 12 pct. af indkomsten i den laveste indkomstgruppe og ca. 4 pct. af indkomsten i den højeste gruppe. Det betyder, at reguleringsgevinsten udgør en mindre del af husstandenes indkomst, jo højere indkomsten er.

**Forskelle indenfor indkomstgrupper undersøges ...**

Indtil nu har fokus været på fordelingen af reguleringsgevinster på tværs af indkomstgrupper, men i det følgende ses på fordelingen indenfor de enkelte grupper. Ved at sammenligne fordelingen af reguleringsgevinsten indenfor indkomstgrupperne kan det belyses, i hvor høj grad for eksempel alle husstande med lave indkomster får lige store reguleringsgevinster.

**... ud fra Lorenz-kurver**

Forskelle i reguleringsgevinsterne indenfor indkomstgrupperne kan illustreres ved de såkaldte Lorenz-kurver. En Lorenz-kurve viser, hvor store forskelle, der er i fordelingen af reguleringsgevinster indenfor en indkomstgruppe i forhold til, hvis gevinsterne var helt lige fordelt. Hvis gevinsterne var helt lige fordelt, ville 20 pct. af husstandene have 20 pct. af gevinsterne, 40 pct. af husstandene have 40 pct. af gevinsterne osv. 45-graderslinjen viser derfor den helt lige fordeling. Jo større forskelle i reguleringsgevinsterne, des lavere hænger Lorenz-kurven under 45-graderslinjen.

**Store forskelle i reguleringsgevinster for husstande med lave indkomster**

Der er store forskelle i reguleringsgevinsterne blandt husstande i ældre lejeboliger med samme indkomst, jf. figur IV.13.<sup>21,22</sup> Det kan ses ved, at Lorenz-kurverne for anden og niende indkomstgruppe hænger lavt under 45-graderslinjen. Eksempelvis har de 10 pct. af husstandene med de største gevinster i anden indkomstgruppe ca. 40 pct. af de samlede gevinster for alle husstande i anden indkomstgruppe. Til sammenligning er der knap 20 pct. af husstandene i anden indkomstgruppe, som ikke har en reguleringsgevinst. Det understreger, at der er store forskelle i gevinsterne blandt husstande med samme lave indkomster. Det samme billede gør sig også gældende for husstande med høje indkomster (niende indkomstgruppe).

**Gini-koefficient på 0,7 for husstande i samme indkomstgruppe**

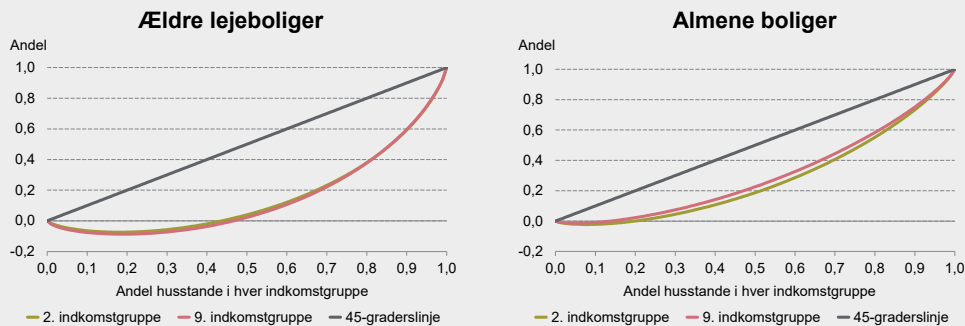
Man kan på baggrund af Lorenz-kurverne beregne en Gini-koefficient. Gini-koefficienten er et summarisk mål for graden af ulighed i fordelingen og udregnes som arealet mellem Lorenz-kurven og 45-graderslinjen relativt til arealet under 45-graderslinjen. Gini-koefficienten for fordelingen af reguleringsgevinster er ca. 0,7 for både anden og niende indkomstgruppe. Det kan tolkes som, at den forventede forskel i gevinsterne for to vilkårlige husstande i samme indkomstgruppe er ca. 70 pct., jf. Pyatt (1976).

21) Figuren viser to udvalgte indkomstgrupper, men billedet er det samme i de resterende otte indkomstgrupper.

22) Forskellene i reguleringsgevinsterne er ca. lige så store, hvis man bruger 100 indkomstgrupper i stedet for ti.

**FIGUR IV.13 FORSKELLE I REGULERINGSGEVINSTER INDENFOR INDKOMSTGRUPPER, 2021**

De 10 pct. af husstandene med de største gevinster i anden indkomstgruppe har ca. 60 pct. af de samlede gevinster i anden indkomstgruppe. Modsat har 20 pct. af husstandene ingen gevinster.



Anm.: Figureerne viser Lorenz-kurver for fordelingen af ækvivalerede reguleringsgevinster. Lorenz-kurven opgøres ved at opstille alle husstande i lejeboliger efter størrelsen på reguleringsgevinster. Derefter beregnes den andel af den samlede sum af reguleringsgevinsterne, som hver husstand og alle husstande med lavere reguleringsgevinster tilsammen har. Et punkt (x,y) på Lorenz-kurven viser, hvor stor en andel (y pct.) af de samlede reguleringsgevinster, der haves af husstandene med de x pct. laveste reguleringsgevinster. Visse husstande har en negativ reguleringsgevinst, hvilket ses ved, at Lorenz-kurven i starten er under nul. De negative gevinster skyldes usikkerhed i estimerne og tolkes som ingen gevinst, da beboerne i givet fald vil foretrække en bolig til markedsleje. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra EjendomDanmark.

**Forskelle i gevinster kan dekomponeres**

De samlede forskelle i reguleringsgevinsterne for alle husstande i ældre lejeboliger, både på tværs af og indenfor indkomstgrupperne, kan dekomponeres ved brug af det såkaldte Theil-indeks. Herved kan det undersøges, hvor stor en del af forskellene, som skyldes henholdsvis forskelle på tværs af og indenfor indkomstgrupperne, jf. boks IV.8.<sup>23</sup>

23) Tidligere studier (f.eks. De Økonomiske Råds formandskab (2016) og De Økonomiske Råds formandskab (2019)) har også brugt Theil-indekset til at dekomponere ulighed i hhv. indkomst og miljøgoder på tværs af og indenfor grupper.



**BOKS IV.8 DEKOMPONERING AF FORSKELLE I REGULERINGSGEVINSTER**

Theil-indekset ( $T$ ) er, ligesom Gini-koefficienten, et summarisk mål for ulighed, der måler, hvor stor afvigelsen er mellem den faktiske fordeling og den helt lige fordeling. Hvis alle har samme reguleringsgevinst, vil Theil-indekset være 0, og en større værdi betyder større forskelle i reguleringsgevinsterne. Værdien af Theil-indekset kan ikke sammenlignes med størrelsen af Gini-koefficienten.

Theil-indekset kan, i modsætning til Gini-koefficienten, dekomponeres, så det er muligt at belyse, hvor stor en del af den samlede ulighed, der skyldes forskelle henholdsvis på tværs af og indenfor grupper, jf. Theil (1967):

$$T = \underbrace{\sum_{k=1}^K s_k \ln\left(\frac{S_k}{p_k}\right)}_{\text{Ulighed på tværs}} + \underbrace{\sum_{k=1}^K s_k T_k}_{\text{Ulighed indenfor}}$$

hvor  $s_k$  er indkomstgruppe  $k$ 's andel af reguleringsgevinsterne,  $p_k$  er antallet af husstande i indkomstgruppe  $k$  som andel af det samlede antal husstande, og  $T_k$  er Theil-indekset for indkomstgruppe  $k$ . Det første led viser, hvor stor en del af uligheden i reguleringsgevinsterne, der skyldes forskelle på tværs af indkomstgrupperne. Dette led opfanger, om husstande i hver indkomstgruppe får en større eller mindre andel af de samlede reguleringsgevinster, end de ville få, hvis gevinsterne var lige fordelt. Det andet led viser den del af uligheden, som skyldes forskelle indenfor hver indkomstgruppe. Det består af Theil-indekset beregnet indenfor hver gruppe.

For en mere detaljeret beskrivelse af Theil-indekset henvises til baggrundsnotatet.

**97 pct. af forskellene skyldes forskelle indenfor indkomstgrupper**

I ældre lejeboliger afspejler ca. 97 pct. af forskellene i reguleringsgevinsterne forskelle indenfor indkomstgrupperne, jf. tabel IV.6. Forskellen i reguleringsgevinsterne kan altså næsten udelukkende tilskrives forskelle blandt husstande med samme indkomst.<sup>24</sup> Det samme er gældende i almene boliger, hvor ca. 99 pct. af forskellene i gevinsterne skyldes forskelle indenfor indkomstgrupperne. Det underbygger, at huslejereguleringen ikke tilgodeser alle husstande med lav indkomst, idet nogle lavindkomsthusholdninger får en meget lav gevinst, mens andre får en høj gevinst.

24) Ca. 95 pct. af forskellene i reguleringsgevinsterne skyldes stadig forskelle indenfor indkomstgrupperne, selvom husstandene opdeles i 100 grupper i stedet for ti.

**TABEL IV.6 DEKOMPONERING AF FORSKELLE I ÅRLIG REGULERINGSGEVINSTER**

Ca. 97 pct. af forskellene i reguleringsgevinsterne for husstande i ældre lejeboliger skyldes forskelle indenfor indkomstgrupper.

	<b>Ældre lejebolig</b>	<b>Almen bolig</b>
	----- pct. -----	
Forskel på tværs af indkomstgrupper	3,4	0,7
Forskel indenfor indkomstgrupper	96,6	99,3

Anm.: Tabellen viser, hvor stor en del af de samlede forskelle i reguleringsgevinsterne, som skyldes forskelle på tværs af og indenfor indkomstgrupperne. Reguleringsgevinster under 0 er sat til laveste værdi over nul for at de kan medtages i Theil-indekset. Reguleringsgevinsten er ækvivaleret. Indkomstdecilerne er beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

#### Også store forskelle indenfor indkomstgrupper i København

Geografiske forskelle i reguleringsgevinsterne er en mulig forklaring på de store forskelle i gevinsterne for husstande med samme indkomst.<sup>25</sup> Forskelle i reguleringsgevinsterne på tværs af landet forklarer dog ikke umiddelbart de store forskelle i gevinsterne indenfor indkomstgrupperne. Således skyldes ca. 98 pct. af forskellene i gevinsterne i København forskelle indenfor indkomstgrupperne.

25) Hvis hensigten med huslejeregulering er at sikre boliger af vis størrelse og kvalitet til husstande med lav indkomst, er det ikke sikkert, at forskelle i gevinsterne for lavindkomsthusholdninger er problematiske. Der kan eksempelvis være et mål om, at alle familier skal have råd til at bo i en 70 kvadratmeter stor bolig. Det mål kan godt indfris samtidig med, at der er geografiske forskelle i reguleringsgevinsterne for husstande med samme indkomst.

**Sammenhænge mellem gevinster og karakteristika ved husstande**

En anden måde at opnå indblik i hvilke grupper, der får gavn af reguleringsgevinsterne, er ved hjælp af en regressionsanalyse, der undersøger sammenhængen mellem reguleringsgevinsterne og en række husstandskarakteristika. På den måde kan det undersøges, om nogle typer af husstande har en systematisk højere gevinst.<sup>26</sup>

**Høje gevinster i hovedstadsområdet, for ældre personer og højtuddannede**

Den årlige reguleringsgevinst er knap 18.000 kr. større for husstandene, der bor i hovedstadsområdet end for husstandene i resten af landet, jf. tabel IV.7. Det afspejler, at hovedstadsområdet er et attraktivt område med høj markedsbestemt husleje. Ligeledes er gevinsten høj for husstande med ældre personer og lavere for husstande med flere voksne og børn. Endelig har husstande med en lang videregående uddannelse en lidt højere reguleringsgevinst, også efter at der er taget højde for forskelle i indkomst. Disse sammenhænge er i overensstemmelse med en tilsvarende analyse i Det Økonomiske Råds formandskab (2001), der blandt andet fandt høje reguleringsgevinster for højtuddannede og i overvejende grad lave gevinster for husstande med yngre personer.

---

26) Man kan dog ikke bruge analysen til at sige hvilke faktorer, som forårsager hhv. høje og lave reguleringsgevinster.

**TABEL IV.7 HUSSTANDSKARAKTERISTIKA SAMMENHÆNG MED  
REGULERINGSGEVINSTER I ÆLDRE LEJEBOLIGER, 2021**

Reguleringsgevinsterne er høje for husstande, som er ældre, har en lang videregående uddannelse og som bor i hovedstadsområdet.

	<b>Estimater</b>		<b>Estimater</b>
	Tusind 2020-kr.		Tusind 2020-kr.
<i>Ældste pers. i husstand:</i>		<i>Uddannelse:</i>	
18-30 år	<b>-2,1</b>	Ufaglært (ref. gr)	•
31-45 år (ref. gr)	•	Erhvervsfaglig	<b>0,7</b>
46-60 år	<b>2,7</b>	KVU	<b>0,4</b>
61-70 år	<b>5,3</b>	MVU	<b>0,3</b>
71+ år	<b>10,2</b>	LVU	<b>0,9</b>
<i>Antal voksne:</i>		<i>Indkomstgruppe:</i>	
1	<b>3,4</b>	1. (ref. gr)	•
2 (ref. gr)	•	2.	<b>0,9</b>
3+	<b>-2,3</b>	3.	<b>-2,6</b>
<i>Antal børn:</i>		4.	<b>-1,8</b>
0 (ref. gr)	•	5.	<b>-1,3</b>
1	<b>-1,0</b>	6.	<b>-0,8</b>
2	<b>-1,6</b>	7.	-0,6
3+	<b>-1,9</b>	8.	0,2
<i>Herkomst:</i>		9.	<b>1,3</b>
Dansk (ref. gr)	•	10.	<b>6,5</b>
Vestlig	-0,0	<i>Bystørrelse:</i>	
Ikke-vestlig	<b>1,9</b>	Hovedstadsområdet	<b>17,6</b>
<i>Arbejdsmarkedsstatus:</i>		2.-5. største byer	<b>0,8</b>
I arbejde (ref. gr)	•	Resten af landet (ref. gr)	•
Ledig	-0,2	<i>Kommunetype:</i>	
Uden for arbejdsmarkedet	<b>0,5</b>	Lejedes værdi	0,2
		Omk. bestemt (ref. gr)	•

Anm.: Estimationen bygger ca. 315.000 husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991), og den afhængige variabel er den ækvivalerede reguleringsgevinster. Estimater skrevet med fed er signifikante på et 5-pct. niveau. Der er brugt robuste standardfejl. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstde-cilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. 2.-5. største byer omfatter Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra EjendomDanmark.

### Fordeling af reguleringsgevinster og boligstøtte

**Fordeling af hhv. reguleringsgevinster og boligstøtte sammenlignes**

Boligstøtte er en ydelse målrettet husstande, der bor til leje. Til forskel fra huslejereguleringen afhænger størrelsen af boligstøtten pr. lovgivning af blandt andet husstandens indkomst. Som udgangspunkt må det derfor forventes, at boligstøtte i højere grad tilfalder husstande med lav indkomst, og at lejere med samme indkomst i højere grad opnår samme boligstøtte. Der kan dog stadig være betydelige forskelle i boligstøtten for husstande med samme indkomst, idet boligstøtten også bestemmes af eksempelvis niveauet af huslejen, boligens størrelse, antal børn, og om der er folkepensionister i husstanden, jf. afsnit IV.2.

**Høj boligstøtte til husstande med lav indkomst ...**

Den gennemsnitlige boligstøtte i ældre lejeboliger er generelt højest for husstande med lav indkomst, jf. figur IV.14.<sup>27</sup> Det gælder både den absolutte boligstøtte og boligstøtten relativt til indkomsten. Derudover fremgår det, at husstande med høje indkomster ikke kan modtage boligstøtte. Det viser, at boligstøtten i højere grad tilfalder husstande med lav indkomst sammenlignet med gevinsterne ved huslejeregulering.

**... og mindre forskelle i støtten for husstande med samme indkomst**

Derudover får husstande med samme indkomst i højere grad samme boligstøtte. Forskellene i boligstøtten kan dekomponeres i forskelle på tværs af og indenfor indkomstgrupperne på samme vis som dekomponeringen af reguleringsgevinsterne ovenfor. Ca. 70 pct. af de samlede forskelle i boligstøtten skyldes forskelle indenfor indkomstgrupperne. Det er 20 pct. mindre end ved reguleringsgevinsterne. Størstedelen af forskellene i boligstøtten skyldes dog forskelle indenfor indkomstgrupperne, og det afspejler, at boligstøtten afhænger af flere andre faktorer end blot husstandsindkomsten, jf. ovenfor.<sup>28</sup>

**Huslejereguleringen mindre målrettet end boligstøtten**

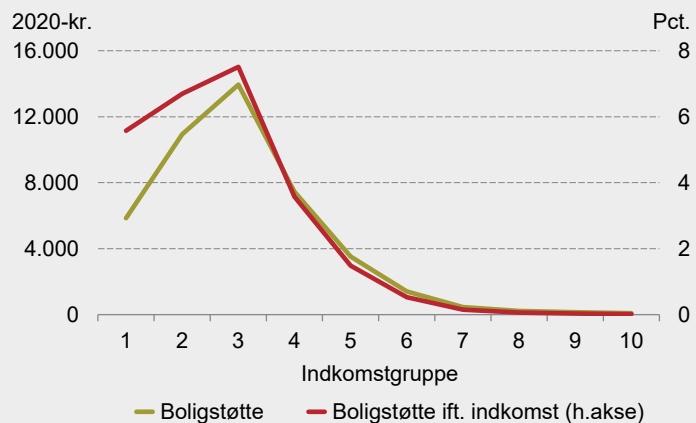
Resultaterne viser samlet set, at sammenlignet med boligstøtten er huslejereguleringen i mindre grad målrettet lavindkomstgrupperne, og der er større tilfældighed i hvilke lejere med lav indkomst, der har gavn af huslejereguleringen.

27) Den lave boligstøtte til husstande i de to laveste indkomstgrupper skyldes bl.a. lav husleje for disse grupper, og at der er mange folkepensionister i tredje indkomstgruppe. Boligstøtten er nemlig højere ved høj husleje og for folkepensionister.

28) Samme konklusion nås ved at bruge 100 indkomstgrupper i stedet for ti.

**FIGUR IV.14 BOLIGSTØTTE FORDELT PÅ INDKOMSTGRUPPER**

Boligstøtten er høj for husstande med lave indkomster og lav for husstande med høje indkomster. Næsten ingen husstande med høje indkomster modtager boligstøtte.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige årlige boligstøtte indenfor hver indkomstgruppe for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991). Boligstøtten og den disponible indkomst er ækvivaleret. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform, men kun husstande, som bor i ældre lejeboliger, er inkluderet i figuren. Observationer med disponibel ækvivaleret indkomst under 10.000 kr. er fjernet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

### HUSLEJEREGULERING OG DEN SAMLEDE FORDELING AF INDKOMSTER

**Omfordeling blandt hele befolkningen sfa. regulering af husleje undersøges**

I det foregående har fokus været på fordelingen af reguleringsgevinsterne blandt husstande, som bor til leje. Dette underafsnit fokuserer på, hvor omfordelende huslejereguleringen er, når der tages højde for, at lejere generelt set har lavere indkomst end den samlede befolkning, jf. figur IV.8 i afsnit IV.3.<sup>29</sup>

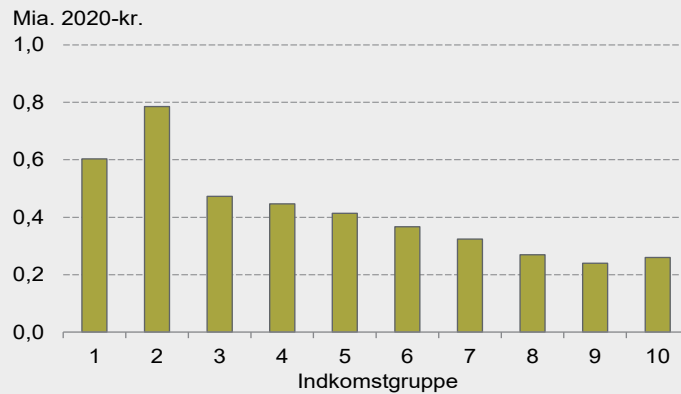
29) Der gives også indirekte økonomisk støtte til ejerboligindehavere i form af rentefradrag og et lavt niveau af ejendomsværdiskatten. Der ses bort fra denne støtte, da fokus alene er på effekten af huslejeregulering. Derudover ses der bort fra udlejers indkomstab grundet lavere husleje og skattefinansieringen ved boligstøtte.

**Samlet værdi af  
reguleringsgevinster  
tilfalder især  
husstande med lav  
indkomst**

Den samlede gevinst af huslejereguleringen er størst for husstandene i de laveste indkomstgrupper, når reguleringsgevinsterne lægges sammen for alle husstande i ældre lejeboliger, jf. figur IV.15. Det afspejler, at der er flere lejere blandt husstande med lave indkomster. Der kan på den baggrund argumenteres for, at huslejereguleringen tilgodeser husstande med lav indkomst.

**FIGUR IV.15 SAMLET VÆRDI AF REGULERINGSGEVINST FORDELT PÅ INDKOMSTGRUPPER, 2021**

Den samlede værdi af reguleringsgevinsterne er størst for husstande med lav indkomst, da de fleste lejere har en forholdsvis lav indkomst.



Anm.: Figuren viser den samlede værdi af reguleringsgevinsterne i hver indkomstgruppe for husstande i private ældre lejeboliger (opført frem til 1991). Dvs. summen af gevinsterne for alle husstande i hver gruppe. Reguleringsgevinsten er ækvivaleret. Indkomstgrupperne er dannet ud fra indkomstdecilerne beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform, men kun husstande, som bor i ældre lejeboliger, er inkluderet i figuren.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

**Huslejeregulering  
kan påvirke  
fordeling af  
indkomst, ...**

En anden og mere fyldestgørende måde at belyse den omfordelende virkning af huslejeregulering er at tilføje reguleringsgevinsterne for husstande i private ældre lejeboliger til den disponible indkomst. Herved kan man vurdere, i hvor høj grad huslejereguleringen mindsker uligheden i den disponible indkomst for alle husstande i Danmark, når der tages højde for, at de fleste lejere har en forholdsvis lav indkomst.

**... men mindsker næsten ikke uligheden i disponibel indkomst**

Indkomstuligheden i hele befolkningen mindskes kun lidt ved at tilføje reguleringsgevinsten for husstande i ældre lejeboliger, idet Gini-koefficienten kun falder fra 0,301 til 0,299, jf. tabel IV.8.<sup>30</sup> Denne begrænsede effekt kan dels afspejle, at ikke alle husstande med lav indkomst har en reguleringsgevinst, dels at summen af reguleringsgevinsterne for husstande i ældre lejeboliger kun er på ca. 4,2 mia. kr.<sup>31</sup> Det er en meget lille andel af den samlede sum af den disponibel indkomst på ca. 850 mia. kr.

**Boligstøtte mere effektiv til at mindske ulighed i indkomst**

Til sammenligning falder Gini-koefficienten fra 0,304 til 0,301, når man tager højde for boligstøttens andel af den disponible indkomst. Det er også en forholdsvis lille ændring i Gini-koefficienten, men den samlede sum af boligstøtte for husstande i ældre lejeboliger er kun 2,1 mia. kr. Således fås en større reduktion i indkomstuligheden ved boligstøtte end ved huslejeregulering, selvom den samlede udbetalte boligstøtte er mindre end de samlede reguleringsgevinster.<sup>32</sup> Det illustrerer, at huslejereguleringen ikke er den mest effektive måde at tilgodese lejere med lav indkomst.

---

30) Definitionen af husstande og populationsafgrænsningen i denne analyse kan adskille sig fra andre studier, som opgør indkomstuligheden. Gini-koefficienten kan derfor være forskellig fra andre opgørelser.

31) Den beregnede reguleringsgevinst overvurderer højst sandsynlig den faktiske huslejestigning, hvis alle regulerede lejeboliger overgår til fri lejefastsættelse, jf. tidligere i afsnittet. Den samlede sum af reguleringsgevinster på 4,2 mia. kr. er derfor højst sandsynligt et overkantsskøn og overvurderer lejernes samlede gevinst af huslejeregulering.

32) Denne konklusion er uændret, hvis man tilføjer effekten af hhv. huslejeregulering og boligstøtte for husstande i almene boliger.



**TABEL IV.8 HUSLEJEREGULERINGS EFFEKT PÅ INDKOMSTMULIGHEDEN, 2021**

Indkomstuligheden for alle husstande i Danmark er næsten uændret ved at tilføje lejernes reguleringsgevinst til deres disponible indkomst.

	Gini-koefficient	Samlet sum af boligstøtte/ reg.gevinst	Mia. kr. pr. Gini-point <sup>a)</sup>
Disponibel indkomst ekskl. boligstøtte	0,304	•	•
Disponibel indkomst (inkl. boligstøtte)	0,301	2,1	6,8
Disp. indkomst inkl. reguleringsgevinster	0,299	4,2	20,2

a) Denne beregning er et regneeksempel for at illustrere, hvor effektiv huslejeregulering hhv. boligstøtte er til at mindske indkomstuligheden. Således kan den ikke bruges til at vurdere effekten på indkomstuligheden ved at øge eller mindske graden af huslejeregulering hhv. boligstøtten.

Anm.: Tabellen viser ændringen i indkomstuligheden, når reguleringsgevinsten hhv. boligstøtten tillægges den disponible indkomst for husstande i private ældre lejligheder (opført frem til 1991). Den disponible indkomst er defineret, så boligstøtte indgår i dette indkomstbegreb. Forskellen mellem første og anden række viser derfor effekten af boligstøtte på indkomstuligheden. Indkomst, reguleringsgevinst og boligstøtte er ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data fra Ejendom-Danmark.

## SAMMENFATNING

Huslejeregulering giver lejere årlig gevinst på ca. 17.000 kr., ...

Analysen i dette afsnit undersøger effekten af huslejeregulering på huslejen og kaster lys over, hvem som har glæde af den lavere leje. Den årlige gevinst for lejerne, den såkaldte reguleringsgevinst, er ca. 17.000 kr. i private ældre lejligheder og tilfalder i højere grad ældre, højtuddannede lejere med høje indkomster. Reguleringsgevinsten er størst i hovedstadsområdet, og gevinsten i nyere lejligheder er højest for lejere, som har boet længe i boligen.

... men synes ikke at være målrettet husstande med lav indkomst

Analysen viser, at huslejereguleringen ikke synes at være målrettet husstande med lav indkomst. For det første er den årlige reguleringsgevinst i ældre lejeboliger højere for husstande med høje indkomster. For det andet er der store forskelle i gevinsten for husstande med omtrent samme indkomst. Det betyder, at nogle lavindkomsthusholdninger har en meget stor gevinst, mens andre har en meget lille gevinst. Forskellene indenfor indkomstgrupperne udgør således godt 95 pct. af de samlede forskelle i reguleringsgevinsterne blandt husstande i ældre lejeboliger. For det tredje reducerer huslejereguleringen indkomsthusholdningens mindre end boligstøtten, selvom summen af de samlede reguleringsgevinster er større end den udbetalte boligstøtte.

## IV.6

## HUSLEJEREGULERING OG MISALLOKERING

Afsnit undersøger ændret boligvalg som følge af huslejeregulering

Dette afsnit undersøger betydningen af huslejeregulering for, hvordan boliger fordeles blandt lejere. Konkret undersøges, om lejere i de regulerede private ældre lejeboliger (opført frem til 1991) bor i en anden størrelse bolig, end de ville gøre i fravær af huslejeregulering. Analysen viser, at ca. 15 pct. af lejere i ældre lejeboliger bor i boliger, der er enten mindre eller større, end de ville have i fravær af regulering. Hvis der ses på et bredere mål for boligens karakteristika end boligens størrelse, er det ca. 35 pct. af lejerne, som bor i en anden bolig, end de ville i fravær af huslejeregulering.

På et ureguleret lejemarked får alle en bolig, hvis de vil betale huslejen, ...

På et frit lejemarked vil huslejen ligge på et niveau, hvor boligudbuddet svarer til efterspørgslen. Det betyder, at alle, der er villige til at betale den markedsbestemte husleje, får en bolig. Under fuldkommen konkurrence vil denne allokering af boligerne være samfundsøkonomisk optimal.

... men det sker ikke på et reguleret lejemarked

Det er ikke tilfældet med huslejeregulering, da efterspørgslen er større end udbuddet. Det skyldes, at lejere, der er villige til at betale den regulerede husleje, men ikke den markedsbestemte leje, nu ønsker en reguleret lejebolig. Derfor fordeles de regulerede boliger ud fra andre kriterier, såsom hvor gode forbindelserne er til udlejer eller placeringen på en venteliste. Derudover kan lejere vælge at blive boende i en bolig, til trods for at den ikke længere er optimal i forhold til f.eks. husstandens størrelse. Det er dermed ikke nødvendigvis de husstande, som har størst nytte ved at bo en given reguleret bolig, der får boligen.

Denne såkaldte misallokering giver et velfærdstab, da en ændret fordeling af lejeboligerne ville kunne øge husstandenes samlede tilfredshed med deres valg af bolig, jf. afsnit IV.4.

**Misallokering kan være husstande, som bor for småt eller stort**

Misallokering kan komme til udtryk på mange måder. Det kan være en ældre enlig, som bor i en (for) stor, men billig bolig, efter børnene er flyttet og partneren gået bort. Det kan også være en stor familie, som bor i en for lille bolig, fordi den på grund af huslejereguleringen er meget billig. Huslejereguleringen kan således indebære, at nogle husstande i regulerede lejeboliger bor i større boliger, mens andre husstand bor i mindre boliger, end de ville i fravær af huslejeregulering.

**Analysen opgør misallokering ift. boligstørrelse og andre karakteristika**

I det følgende præsenteres en analyse, der giver et bud på graden af misallokering af private ældre lejeboliger opgjort ud fra boligernes størrelse. Med andre ord undersøges, om husstandene i regulerede lejeboliger bor i større eller mindre boliger, end de ville gøre i fravær af huslejeregulering. Opgørelsen af misallokering ud fra boligstørrelse gør resultaterne forholdsvis nemme at fortolke. Der er imidlertid andet end boligstørrelse, som har betydning for, hvor attraktiv en bolig er. Det gælder f.eks. vedligeholdelsesstand, og om lejlighed ligger i stuen eller på øverste etage med en altan. En supplerende analyse beregner graden af misallokering opgjort ud fra boligens markedsbestemte husleje, som er et summarisk mål for boligens karakteristika og kvalitet. Dette mål tager i højere grad højde for andre aspekter end boligens størrelse, omend metoden er forbundet med større analytiske usikkerheder.

**Afsnittets indhold**

Resten af afsnittet beskriver først metoden til opgørelse af misallokering, efterfulgt af en gennemgang og tolkning af resultaterne. Metode og resultater uddybes i et baggrundsnotat.

## **METODE TIL OPGØRELSE AF MISALLOKERING**

**Efterspørgsel efter boligstørrelse uden huslejeregulering**

Graden af misallokering for regulerede lejeboliger opgøres ideelt set ved at sammenholde den faktiske boligstørrelse for husstande i de regulerede ældre lejeboliger med den boligstørrelse, som de ville vælge i en situation uden huslejeregulering. Det er imidlertid ikke muligt direkte at observere, hvor stor en lejebolig husstande, som bor i en ældre lejebolig, ville vælge i fravær af huslejeregulering. I stedet beregnes den ønskede boligstørrelse ud fra en efterspørgselsmodel, der estimeres for husstande i uregulerede lejeboliger, jf. boks IV.. Uregulerede lejeboliger betegnes som nyudlejede boliger opført efter 1991, hvor lejernerne har boet i maksimalt to år. For denne gruppe af boliger kan lejere og udlejere frit aftale huslejen ved indflytning, hvorfor huslejen fastsættes på markedsvilkår, jf. afsnit IV.2.

**BOKS IV.9 OPGØRELSE AF MISALLOKERING**

Misallokering for husstande i huslejeregulerede ældre boliger opgøres i to overordnede trin; (1) Estimation af efterspørgslen efter boligstørrelse uden huslejeregulering, og (2) Sammenligning af den faktiske boligstørrelse med den prædikterede boligstørrelse i fravær af regulering.

*Efterspørgsel efter boligstørrelse*

Efterspørgslen efter boligstørrelse i fravær af huslejeregulering estimeres ved brug af en log-lineær efterspørgselsmodel, jf. bl.a. Zabel (2004), Wang (2011) og Bloze og Skak (2013):

$$\ln(H_i) = \beta_0 + \beta_1 Z_i + \beta_2 Y_i + \beta_3 UDD_i + \pi_t + \epsilon_i$$

hvor  $H_i$  er boligens størrelse, der modelleres som en funktion af husstandssammensætning,  $Z_i$ , dummyer for husstandens ækvivalerede disponible indkomst,  $Y_i$ , dummyer for højest fuldførte uddannelsesnivea i husstanden,  $UDD_i$ , samt en fixed-effects for kalenderår,  $\pi_t$ .

Modellen estimeres på baggrund af husstande i uregulerede lejeboliger i perioden fra 2010-21. Disse husstande udvælges, så de er sammenlignelige med husstande i ældre lejeboliger ud fra bl.a. indkomst, husstandssammensætning og uddannelse. En korrekt opgørelse af bolig efterspørgslen uden huslejeregulering beror på, at husstandene i de ældre lejeboliger har samme præferencer for boligstørrelsen som husstande i uregulerede lejeboliger, når der er taget højde for faktorerne i efterspørgselsmodellen. Det sandsynliggøres ved at vælge en sammenlignelig gruppe af husstande.

Den prædikterede efterspørgsel efter boligstørrelse i fravær af huslejeregulering vil ikke nødvendigvis fuldt ud afspejle en situation, hvor alle lejeboliger er uregulerede. Den eksisterende lejeregulering kan have afledte effekter på de uregulerede boliger, jf. afsnit IV.4. Samtidig vil prisbevægelser ved en fuld afregulering påvirke efterspørgslen og udbuddet af lejeboligerne.

*Opgørelse af misallokering*

For at vurdere, om en husstand er misallokeret, sammenlignes størrelsen på den faktiske bolig med størrelsen på den bolig, som husstanden forventes at ville bo i uden huslejeregulering, i to deltrin.

- En bolig betegnes som for stor eller for lille, hvis den faktiske boligstørrelse er mindst 25 pct. større eller mindre end den boligstørrelse, som husstanden vurderes at ville efterspørge på et ureguleret lejeboligmarked. Grænsen på 25 pct. svarer til den grænse, som er anvendt i et tidligere studie af misallokering, jf. Glaeser og Luttmer (2003)
- Første deltrin vil overvurdere graden af misallokering, idet der kan være statistisk usikkerhed i forbindelse med efterspørgselsmodellen og trægheder i boligvalget. I andet deltrin fratrækkes denne usikkerhed estimeret ud fra den statistiske usikkerhed i uregulerede lejeboliger. Den statistiske usikkerhed i disse boliger medfører nemlig, at husstande tilsyneladende bor med en anden boligstørrelse, end de efterspørger.

For en mere detaljeret beskrivelse af metoden henvises til baggrundsnotatet.

**Boligefterspørgsel,  
hvis én bolig  
afreguleres**

Analysen tager ikke højde for, hvordan efterspørgslen og udbuddet af lejeboliger ændres, hvis alle regulerede lejeboliger overgår til fri leje-fastsættelse. Den estimerede efterspørgsel efter boligstørrelse afspejler derfor alene boligvalget, hvis én enkelt lejebolig overgår til fri leje-fastsættelse. Man kan ikke anvende analysen til at forudsige den efterspurgte boligstørrelse i fravær af nogen form for huslejeregulering.

## RESULTATER

I det følgende vises først resultaterne for misallokering målt i forhold til boligstørrelse. Derefter beskrives resultaterne, når misallokeringen er opgjort ud fra andre karakteristika og kvalitet.

**15 pct. af ældre  
lejemboliger er  
misallokeret, ...**

Den samlede grad af misallokering ud fra boligstørrelse er opgjort til knap 15 pct., jf. figur IV.16. Trefjerdedele af misallokeringen skyldes, at husstande bor i mindre boliger, end de ville i fravær af huslejeregulering, mens den sidste fjerdedel skyldes, at husstande bor i større boliger.<sup>33</sup> Det kan være attraktivt for en husstand at bo i en mindre, reguleret bolig i stedet for at vælge en større, ureguleret lejebolig. Det kan give husstanden flere penge til andre formål, der også øger livskvaliteten, eksempelvis ferier, restaurantbesøg eller køb af tøj. I fravær af reguleringen ville husstanden dog få større glæde af en større bolig.

**... hvilket er mindre  
end i almene boliger**

Der er færre husstande i private ældre lejeboliger, som er misallokeret, end i almene boliger, hvor ca. 25 pct. af husstandene bor i for store eller for små boliger. I almene boliger skyldes misallokeringen udelukkende, at husstandene bor i mindre boliger, end de ville efterspørge i fravær af huslejereguleringen.

---

33) Tidligere studier definerer det også som misallokering, hvis husstandene primært bor i mindre boliger, end de ville efterspørge i fravær af huslejeregulering, jf. Wang (2011) samt Bloze og Skak (2013).

**FIGUR IV.16 SAMLET GRAD AF MISALLOKERING**

Ca. 15 pct. af de ældre lejeboliger er misallokerede. Misallokering skyldes primært, at husstande bor i for små boliger.



Anm.: Graden af misallokering er opgjort ud fra boligstørrelsen. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**35 pct. af ældre lejeboliger misallokeret opgjort ud fra øvrige boligkarakteristika**

I stedet for boligstørrelse kan misallokeringen også opgøres ud fra den markedsbestemte husleje, der er et summarisk mål for boligens karakteristika og kvalitet. En sådan opgørelse finder, at graden af misallokering for private ældre lejeboliger er på ca. 35, mens graden af misallokering i almene boliger ikke ændres, jf. baggrundsnotatet. Det indikerer, at den reelle misallokering, særligt for de ældre lejeboliger, er større, end hvad fremgår af analysen af boligstørrelse.<sup>34</sup>

**Resultater fra andre studier af misallokering**

**Studie af New York finder lignede grad af misallokering**

En analyse af New York, der metodemæssigt minder om den præsenterede analyse, finder for regulerede lejeboliger omkring år 1990, at godt 20 pct. af husstandene i regulerede lejeboliger bor i en større eller mindre boliger, end de ville vælge i fravær af lejeregulering, jf. Glaeser

34) Der kan være større usikkerhed knyttet til en beregning af misallokering opgjort ud boligens karakteristika og kvalitet, da der forventes at være knyttet en større statistisk usikkerhed til opgørelsen af markedsbestemte huslejer for regulerede lejeboliger end til opgørelsen af boligstørrelser i fravær af regulering. Dette uddybes i baggrundsnotatet.

og Luttmer (2003). Disse lejeboliger var underlagt 2. generations huslejeregulering, og reguleringen kan derfor til en vis grad sammenlignes med reguleringen i ældre lejeboliger i Danmark.

**Tidligere dansk studie fandt misallokering**

Et tidligere studie opgør graden af misallokering i Danmark for regulerede lejeboliger omkring år 2000. Det finder, at husstande i ældre lejeboliger i gennemsnit bor i ca. 2 pct. mindre boliger, end de ville i fravær af regulering, jf. Bloze og Skak (2013). Studiet finder, ligesom indeværende analyse, at husstandene i ældre boliger primært bor i mindre boliger, end de ville i fravær af huslejeregulering.<sup>35</sup>

**Også misallokering i Tyskland og Frankrig**

Nyere empiriske analyser fra Tyskland og Frankrig finder også tegn på, at huslejeregulering har ledt til misallokering, jf. Mense mfl. (2023) og Chapelle mfl. (2019). Disse studier opgør dog ikke egentlige mål for graden af misallokering. Et studie fra Kina opgør misallokering ud fra boligens karakteristika og kvalitet ligesom den ene analyse i dette afsnit. Det finder misallokering i den forstand, at husstande har et lavere boligforbrug, end de ville i uden huslejeregulering, jf. Wang (2019).

**Faktorer bag misallokering**

**Misallokering stiger i husstandens indkomst**

Overordnet set stiger graden af misallokering af private ældre lejeboliger med husstandsindkomst, og graden af misallokering er ca. dobbelt så stor i de højeste indkomstgrupper som i de laveste, jf. den venstre del af figur IV.17. Den positive sammenhæng afspejler primært, at husstande med høj indkomst i højere grad bor i små boliger i forhold til deres forventede boligstørrelse uden huslejeregulering.

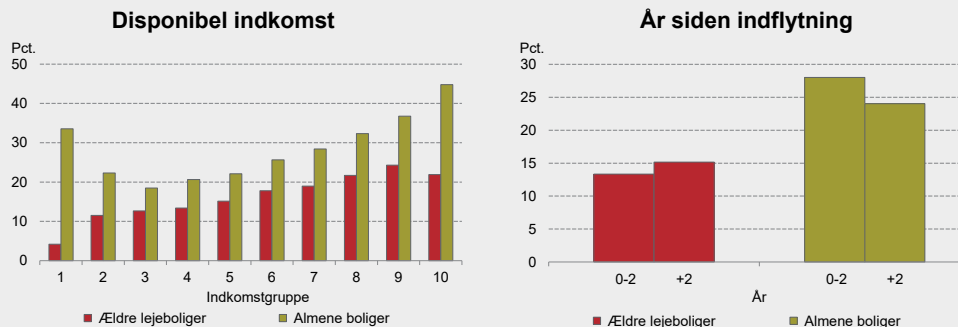
**Misallokering skyldes især fordeling af ledige lejemål**

En misallokering af regulerede lejeboliger kan overordnet set skyldes allokeringen af ledige lejemål eller manglende fraflytning, hvis husstandens boligbehov ændres, jf. afsnit IV.4. Supplerende analyser peger i retning af, at misallokeringen af ældre lejeboliger især afspejler fordelingen af husstande i ledige lejemål og i mindre grad en manglende fraflytning fra boligerne, når boligbehovet ændrer sig. En opgørelse af misallokering for husstande, der har boet i deres ældre lejebolig i op til to år, viser således, at ca. 13 pct. er misallokeret, jf. højre figur i figur IV.17. For husstande, der har boet i en ældre lejebolig i mere end to år, er graden af misallokering på ca. 15 pct. og dermed kun marginalt højere end for de nyligt indflyttede husstande. For almene boliger fås tilsvarende resultater, ligesom der findes et tilsvarende billede, når misallokeringen opgøres ud fra boligens karakteristika og kvalitet.

<sup>35</sup>Bloze og Skak (2013) ser på den gennemsnitlige afvigelse af boligstørrelse med og uden huslejeregulering, men uden at opgøre andelen af boliger, hvor der er misallokering. Gøres det i indeværende analyse fås, at husstande i ældre lejeboliger i gennemsnit bor i ca. 1,5 pct. mindre boliger, end de ville i fravær af regulering.

**FIGUR IV.17 MISALLOKERING OPDELT PÅ HUSSTANDSKARAKTERISTIKA**

Graden af misallokering er størst i husstande med høj indkomst og stiger svagt ved større grad af huslejeregulering.



Anm.: Det vægtede gennemsnit af misallokeringen i hver gruppe svarer til den samlede misallokering i figur IV.5. Indkomstdecilene i venstre figur er beregnet ud fra alle husstande i Danmark uanset boligform. Indkomsten er ækvivaleret. I højre figur er husstandene inddelt i grupper på baggrund af den årlige reguleringsgevinst pr. kvadratmeter. Ældre lejeboliger er private lejeboliger opført frem til 1991. Misallokering i figurene er baseret på boligstørrelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

### USIKKERHED OM NIVEAUET AF MISALLOKERING

#### Usikkerhed om omfang af misallokering

De præsenterede resultater viser tegn på misallokering i ældre lejeboliger. Størrelsen af den opgjorte misallokering er dog forbundet med en vis usikkerhed, idet tolkningen af resultaterne bygger på en række antagelser.

#### Den anvendte metode kan også undervurdere misallokeringen

I fastlæggelsen af misallokering er i et første indledende trin lagt til grund, at der er misallokering, hvis den faktiske boligstørrelse (eller øvrige boligkarakteristika) afviger med 25 pct. fra den efterspurgte boligstørrelse, jf. boks IV.9. Grænsen på 25 pct. er valgt for at være i overensstemmelse med et tidligere studie, men der er ikke nogen objektiv korrekt grænse. Anvendes i stedet en grænse på 10 pct., fås et højere niveau for misallokering.

#### Niveau kan være undervurderet på grund af flere former for misallokering

Der kan argumenteres for, at graden af misallokering kan være større end opgjort i dette afsnit. Personers værdisætning af boliger kan således variere mere end den estimerede efterspørgselsmodel viser. Det kan for eksempel være, at en husstand har fået tildelt en reguleret bolig, som



præcist har den størrelse, som husstanden ville vælge i fravær af regulering. Men den tildelte regulerede bolig kan ligge i et andet område end husstanden ville vælge på et frit marked. En sådan geografisk misallokering fanges ikke i analysen. Det trækker i retning af, at graden af misallokering er undervurderet.

#### Modelusikkerhed kan betyde under- eller overkantsskøn

Modellen, der bruges til at opgøre misallokeringen, bygger på en række antagelser. Graden af misallokering kan være over- eller undervurderet, hvis disse antagelser ikke er opfyldt. Eksempelvis vil det være et problem, hvis husstande i nyere lejeboliger har præferencer for at bo i større (mindre) boliger, og dette ikke opfanges af de karakteristika, der indgår i efterspørgselsmodellen. Det vil fejlagtigt trække i retning af en for høj (lav) grad af misallokering opgjort for boligstørrelse. En anden mulig usikkerhed ved analysen er potentielle markedsfejl på det uregulerede lejeboligmarked. I tilfælde af eksempelvis markedsmagt til udlejer vil huslejen være højere end huslejen under fuldkommen konkurrence, jf. afsnit IV.4. Isoleret set trækker det i retning af en undervurdering af misallokeringen sammenlignet med en situation, hvor analysen var lavet på baggrund af et ureguleret marked med fuldkommen konkurrence. Omvendt kan graden af misallokering være overvurderet. Det vil være tilfældet, hvis en husstand bor i en reguleret bolig, der opfylder dens ønsker om f.eks. størrelse og beliggenhed, men den estimerede model fejlagtigt vurderer, at husstanden burde bo i en anden bolig. I opgørelsen af misallokeringen er der dog delvist taget højde for dette ved at fratække den *statistiske usikkerhed*, jf. boks IV.9.

### OPSUMMERING

Huslejeregulering kan ændre på fordelingen af lejeboliger, idet prisme-kanismen, som normalt sørger for at fordele boligerne ud fra lejernes betalingsvillighed, ikke fungerer optimalt. I afsnittet rapporteres resultaterne af en analyse, der sammenligner boligstørrelsen for husstande i private ældre lejeboliger, med den boligstørrelse, som de ville vælge i en situation uden huslejeregulering.

#### Analysen finder misallokering af ældre lejeboliger

Analysen finder, at ca. 15 pct. af husstande i ældre lejeboliger bor i en større eller mindre bolig, end de ville i fravær af huslejeregulering. Denne misallokering skyldes primært, at husstandene bor i mindre boliger, end de ville uden regulering. Bruges i stedet flere boligkarakteristika og kvaliteten af boligen bor ca. 35 pct. af husstandene i en anden bolig, end de ville vælge i fravær af reguleringen.

**Misallokering opstår ved fordeling af husstande i de ledige boliger**

Der er tegn på, at misallokering sker allerede ved fordelingen af husstande i de ledige regulerede boliger. I princippet kan misallokering også opstå, hvis husstande ikke skifter bolig, når der sker ændringer i f.eks. husstanden størrelse eller indkomst, som påvirker boligbehovet. Analysen tyder imidlertid på, at denne fastholdelse har mindre betydning for misallokering.

## IV.7

## SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING

**Lejeboliger er vigtige**

Boliger er vigtige for borgernes dagligdag og velfærd, og udgifter til boligen udgør med 25 pct. den største enkeltstående post i lejernes forbrug. I Danmark udgør lejeboliger ca. 40 pct. af alle boliger. Heraf er omkring halvdelen private lejeboliger, mens den anden halvdel er almene lejeboliger.

**Kapitlet har fokus på regulering af private lejeboliger**

En stor del af lejeboligerne er omfattet af en regulering af huslejen, som indebærer, at lejen er lavere end en markedsbestemt leje. Kapitlet fokuserer på konsekvenser af huslejeregulering for private lejeboliger.

**Regulering af niveauet for huslejen i de fleste private lejeboliger**

Reguleringen afhænger af, hvornår lejeboligen er opført. Således er *niveauet* for huslejen i private lejeboliger opført frem til 1991 reguleret, hvilket omfatter ca. 75 pct. af de private lejeboliger. For private lejeboliger opført efter 1991 kan størrelsen af huslejen aftales frit mellem lejer og udlejer, når lejemålet indgås.

**Regler for årlig stigning i husleje for alle lejeboliger**

Derudover er der for alle private lejeboliger regler for, hvor meget huslejen må *stige* fra år til år, efter at lejemålet er indgået. For boliger opført efter 1991 bliver den aftalte husleje således typisk reguleret med udviklingen i nettoprisindekset.

**Fordelingshensyn argument for regulering**

Der er tilsvarende regulering af lejen i flere andre lande. Et vigtigt argument for reguleringen er at sikre billigere boliger til husstande med relativ lave indkomster. Et særligt opmærksomhedspunkt de senere år har været stigende boligomkostninger i storbyer. Eksempelvis har der været en større stigning i huslejerne for uregulerede lejeboliger i og omkring København siden 2010 sammenlignet med andre dele af landet. En lignende udvikling ses i andre lande. Internationalt har det ledt til en fornyet debat om, hvorvidt huslejeregulering kan være et tiltag til at sikre boliger i storbyer, som er til at betale, så det ikke kun er personer med høje indkomster, der har råd til at bo i de store byer, jf. Metcalf (2018).

**Både effektivitets-  
gevinster og  
effektivitetstab ved  
huslejeregulering**

Traditionelt har økonomer haft fokus på, at der er en række negative effekter af huslejeregulering. Der er imidlertid også en række argumenter for, at nogen grad af regulering kan være fordelagtig, f.eks. kan det imødegå markedsmagt og beskytte forbrugerne. En for høj grad af regulering af huslejerne kan dog indebære effektivitetstab, som kan overskygge gevinsterne ved regulering.

Kapitlet analyserer fordelingsmæssige effekter og effektivitetseffekter af reguleringen af huslejer i private lejeboliger.

### **HUSLEJEREGULERING OG FORDELING**

**Huslejeregulering  
giver lavere leje for  
nuværende lejere, ...**

Huslejeregulering er en fordel for de nuværende lejere i ældre private udlejningsboliger. Beregningerne i kapitlet viser, at huslejereguleringen sænker den årlige leje med i gennemsnit 17.000 kr. for ældre private udlejningsboliger i forhold til lejen på det uregulerede lejemarked, svarende til 30 pct. af lejen.<sup>36</sup>

**... men er en  
omkostning for  
nye lejere**

Huslejeregulering kan derimod være en ulempe for lejere, som flytter ind i nyere private lejeboliger, da huslejen i disse kan være højere som følge af reguleringen af de ældre private lejeboliger. Reguleringen medfører også, at lejere i ældre private boliger bliver boende, selvom deres boligbehov har ændret sig. Det gør det vanskeligere for nye lejere at få adgang til de ældre private lejeboliger. Reguleringen er således en fordel for nogle lejere, men en ulempe for andre lejere.

**Huslejeregulering er  
ikke målrettet lejere  
med lav indkomst**

I kapitlet er foretaget en analyse af, om det blandt de nuværende lejere i ældre private lejeboliger især er lavindkomstgrupper, som opnår besparelser i huslejen som følge af reguleringen. Analysen viser, at det ikke er lejere med lave indkomster, som gennemsnitligt set opnår den største besparelse. Samtidig er der store forskelle på besparelserne blandt lejere med relativt lave indkomster. Nogen opnår en høj besparelse, mens mange ikke får en besparelse.

**Besparelse større  
for lejere med høj  
indkomst, lang ud-  
dannelse og ældre**

Beregninger viser således, at den gennemsnitlige besparelse i huslejen stiger med indkomsten. Konkret er den gennemsnitlige årlige huslejesparelse ca. 12.000 kr. for lejere med lave indkomster og ca. 25.000 kr. for lejere med høje indkomster.<sup>37</sup> Samtidig er det i højere

---

36) Disse tal afspejler principielt set, hvor meget lejen ville stige, hvis ét lejemål overgik til det uregulerede lejemarked. Hvis lejen i alle ældre private udlejningsboliger blev afreguleret, ville forøgelsen i lejen være mindre, fordi lejen på det uregulerede marked i så fald måtte forventes at falde.

37) De her angivne tal er ækvivalerede ud fra antal personer i husstanden. Opgjort uden ækvivaleringen er besparelsen således større pr. husstand.

grad beboere i de større byer, ældre og højtuddannede, der opnår de største besparelser i huslejen.

**Besparelsen udgør en større andel af indkomst for lejere med lav indkomst**

Besparelsen er dog lavere for lejere med høj indkomst, hvis den ses i forhold til den disponible indkomst. For lejere med lav indkomst udgør besparelsen i gennemsnit ca. 12 pct. af indkomsten, mens den kun udgør ca. 4 pct. af indkomsten for lejere med høj indkomst.

**Store forskelle i besparelsen mellem lejere med samme indkomst**

Der er store forskelle på de gennemsnitlige årlige besparelser for lejere med samme indkomstniveau. Der er således knap 20 pct. af lejerne med lav indkomst, som ikke opnår nogen besparelse, mens ca. 8 pct. af lejerne med lav indkomst har en årlig besparelse på over 50.000 kr. Der er tilsvarende forskelle på besparelserne mellem lejere med henholdsvis mellemindkomster og høje indkomster. I forhold til at tilgodese lejere med lave indkomster rammer huslejereguleringen således langt fra præcist. Samlet set bidrager forskellene mellem lejere med samme indkomstniveau væsentligt mere til uligheden i fordelingen af huslejesparelser end forskellene mellem indkomstgrupper.

**Beskeden betydning for samlet ulighed målt ved Gini-koefficienten**

Personer med lave indkomster bor dog i højere grad i lejeboliger sammenlignet med personer med høje indkomster. Huslejeregulering tilgodeser derfor i højere grad personer, som har lavere indkomst. Således mindskes uligheden i hele befolkningen opgjort ud fra Gini-koefficienten, når huslejesparelsen indregnes i den disponible indkomst. Reduktionen er dog beskeden, idet Gini-koefficienten falder fra 0,301 til 0,299. Faldet i ulighed er mindre end den reduktion i uligheden, som kan tilskrives udbetaling af boligstøtte. Boligstøtte er således et mere målrettet værktøj end huslejeregulering, hvis der er et ønske om at tilgodese husstande med lave indkomster.

**Lejere får besparelse, hvis de bor længe i nyere private udlejningsboliger**

Det er ikke kun beboere i ældre private udlejningsboliger, der opnår en besparelse ved huslejeregulering. Beboere i nyere private udlejningsboliger opnår også en besparelse, hvis de bliver boende i boligen i en længere årrække. Det skyldes, at lejen alene må stige med udviklingen i nettoprisindekset. Den årlige stigning i den uregulerede leje er således større end stigningen i nettoprisindekset. I perioden 2010-21 er den uregulerede leje i gennemsnit steget med 2,4 pct. om året, mens nettoprisindekset er steget med 1 pct. Stigningen i den uregulerede leje har også været større end den gennemsnitlige stigning i timelønnen på 1,9 pct. om året.

## HUSLEJEREGULERING OG MARKEDSFEJL

På et ureguleret lejeboligmarkedet er der markedsfejl, som kan begrunde nogle former for huslejeregulering. I det følgende diskuteres først, om der er markedsfejl, som giver et rationale for en generel regulering af huslejeniveauet. Dernæst ses på, om der er markedsfejl, som kan begrunde reguleringen af udviklingen i huslejer over tid, efter der er tegnet en lejekontrakt.

### Argumenter for at udlejere har markedsmagt

Der er i dele af faglitteraturen argumenteret for, at udlejere i et vist omfang kan have markedsmagt, når en boligsøgende skal tegne en ny lejekontrakt. På den baggrund kan en mild grad af regulering af huslejen i princippet kan være hensigtsmæssig. En analyse fra Nationalbanken finder desuden, at der i nogle kommuner i Danmark er forholdsvis få private udlejere og en høj markedskoncentration, som kan have ført til en højere leje i de pågældende kommuner.

### Markedsmagt efter indflytning taler for regler for stigningen i husleje over tid

Derimod kan markedsfejl tilsige regulering af udviklingen i huslejen over tid, efter der er indgået en lejekontrakt. Således kan udlejer have en fordelagtig forhandlingssituation, når lejer har boet i en bolig et stykke tid. En flytning indebærer faste omkostninger og besvær for lejeren, ligesom lejers tilknytning til lokalområdet kan forventes at stige med tiden. Regulering, der fastsætter en stigningstakt for huslejen i bestående lejemål, kan modvirke markedsmagt for udlejer efter indflytning.

### Forsikring og forbrugerbeskyttelse

Regulering af stigningstakten for huslejen indebærer også en form for forsikring for lejerne mod uventede stigninger i huslejen. Det kan give en velfærdsgevinst på grund af risikoaversion. Regulering af stigningstakten for huslejen kan således opfattes som en form for forbrugerbeskyttelse.

## EFFEKTIVITETSTAB VED HUSLEJEREGULERING

### Ventelister og kontakter til udlejere

På et reguleret lejemarked fungerer huslejen ikke som mekanisme for tildeling af boliger, da regulering sætter et loft over huslejerne. I stedet fordeles boligerne ved hjælp af eksempelvis ventelister, kontakter eller udlejernes præferencer.

### Dårligere match mellem boliger og lejere

En sådan fordeling af lejeboligerne kan medføre et dårligt match mellem lejeboligerne og lejernes ønsker. Det kan f.eks. være en bolig, som er mindre eller større end den bolig, lejerne ville vælge, hvis der ikke

var huslejeregulering. En sådan misallokering indebærer et samfundsøkonomisk effektivitetstab.

**Betydelig del af private lejemålsboliger er misallokeret**

To analyser i kapitlet opgør graden af misallokering for ældre (regulerede) private lejemålsboliger i Danmark. Analyserne peger i retning af, at der er misallokering i en betydelig del af de regulerede lejemålsboliger. Således finder den ene analyse, at omkring 15 pct. af husstandene i ældre private lejemålsboliger bor i en bolig, som er mindre eller større end den bolig, de ville vælge i fravær af huslejeregulering. Den anden analyse bruger et bredere mål for ydelsen ved at bo i en bolig end blot størrelse. Ud fra denne analyse bor ca. 35 pct. i en anden type af bolig, end de ville i fravær af reguleringen.

**Huslejeregulering reducerer mobilitet**

Huslejeregulering kan have indvirkning på, hvor og hvor længe den enkelte husholdning vælger at bo i en reguleret bolig. Danske og udenlandske undersøgelser viser, at huslejeregulering resulterer i, at personer, der bor i en huslejeruleret bolig, flytter sjældnere, og at flytte-mobiliteten falder med størrelsen af lejernes huslejesbesparelse fra reguleringen.

**Huslejeregulering kan reducere arbejdsproduktiviteten**

En lavere mobilitet kan have betydning for arbejdsmarkedet. Et tidligere dansk studie finder, at husstande i boliger, hvor huslejen er betydeligt under den markedsbestemte husleje, har en lavere sandsynlighed for at finde et job udenfor nærområdet, mens sandsynligheden er højere for at finde et job i nærområdet. Det betyder, at personer, der bor i en huslejeruleret bolig, vil acceptere en lavere løn og dermed job med en lavere produktivitet for at undgå at flytte fra en lejemålsbolig med stor besparelse i huslejen. Det medfører et samfundsøkonomisk effektivitetstab.

## PERSPEKTIVERING

**Gevinster ved huslejeregulering**

Samlet set vurderes det, at der er markedsfejl, som kan begrunde regulering af stigningen i huslejen over tid, når lejemålet er indgået. I dele af litteraturen er der også argumenteret for, at en mild grad af regulering af niveauet for husleje i forbindelse med indgåelse af lejemålet kan være hensigtsmæssigt, fordi det kan imødegå markedsmagt. Der er også i nogle kommuner i Danmark en høj markeds-koncentration, som kan have ført til en for høj leje i pågældende kommuner.

**Effektivitetstab ved for stram regulering**

En stram regulering af niveauet for huslejen, når lejemål indgås, indebærer betydelige effektivitetstab i form af f.eks. misallokering af de regulerede boliger og lavere mobilitet.

<b>Ikke præcis i forhold til at tilgodese lejere med lav indkomst</b>	Huslejeregulering indebærer også en række fordelings effekter. Reguleringen er en gevinst for nuværende lejere i lejeboliger med lav husleje, men der er omkostninger for lejere i boliger, som ikke er reguleret. Huslejeregulering rammer langt fra præcist i forhold til at tilgodese nuværende lejere med lav indkomst.
<b>Andelen af ældre lejeboliger med stram regulering falder over tid</b>	Der er relativ stram regulering af huslejen i ældre private lejeboliger opført frem til 1991, hvilket giver et betydeligt effektivitetstab. Dette effektivitetstab kunne reduceres ved f.eks. at lempe reguleringen for nye lejeaftaler. Det vil også have betydelige omfordelende effekter, herunder store kapitalgevinster til de nuværende lejere. Der er således en afvejning mellem fordeling og effektivitet. Over tid falder andelen af disse ældre private lejeboliger imidlertid, så der sker i realiteten en gradvis udfasning af den forholdsvis stramme regulering.
<b>Nettoprisindeks er steget mindre end markedslejen</b>	Stigningen i husleje på det uregulerede marked har været højere end stigningen i nettoprisindekset, som bruges til regulering af lejen over tid i bestående lejemål for private lejeboliger opført efter 1991. Det indebærer, at huslejen kommer under den markedsbestemte husleje for lejere, som bliver boende i en længere årrække. Det medfører stigende effektivitetstab over tid.
<b>Regulering med lønudvikling kan mindske effektivitetstab</b>	Det vil mindske effektivitetstab, hvis stigningen i huslejerne over tid i højere grad følger udviklingen i den markedsbestemte husleje. Dette indebærer en afvejning mellem effektivitetstab og fordeling. Hvis huslejen får lov at stige med markedslejen, kan det således udgøre en udfordring for husstande med relativ lave indkomster. Hvis stigningen højst må svare til lønudviklingen, vil det indebære et lavere effektivitetstab over tid, samtidig med at huslejen ikke kommer til at udgøre en stigende del af indkomsten for lønmodtagere og modtagere af indkomstoverførsler.
<b>Stigninger i huslejer i store byer...</b>	Stigninger i huslejerne i København og andre storbyer verden over har ledt til en fornyet debat om, hvorvidt der er behov for en øget grad af huslejeregulering, så storbyerne fremover ikke kun bliver hjemsted for højindkomstgrupper.
<b>... skal ikke afhjælpes med strammere huslejeregulering</b>	Det kan ikke anbefales at øge graden af huslejeregulering ud fra en målsætning om at sikre, at flere personer med lave indkomster får mulighed for at bo i de største byer i Danmark. Det skal ses i lyset af effektivitetstabene ved en højere grad af huslejeregulering, og at den nuværende huslejeregulering ikke i særlig høj grad tilgodeser lejere med lavere indkomster.

**Andre tiltag  
kan overvejes**

Det kan være værd at overveje andre tiltag, hvis der er et ønske om, at lav- og mellemindkomstgrupper skal sikres mulighed for at bo i de store byer. Eksempelvis kan det mindske boligudgifterne, hvis udbuddet af boliger i de store byer øges. Her kan der blandt andet ses på regler, der lægger begrænsninger på opførelse af nye boliger i de store byer. En ændret regulering af f.eks. arealanvendelse eller byggetæthed kan dog indebære omkostninger for de nuværende beboere. Der er i nærværende kapitel ikke foretaget en nærmere afvejning af gevinster og omkostninger ved tiltag af denne art, der kan modgå stigende boligudgifter i de større byer.



## LITTERATUR

Andersen, E. (1994): Historier om krig og boligmangel. *National Økonomisk Tidsskrift*, 132, s. 16-24.

Andersson, R., og B. Söderberg (2012): Elimination of Rent Control in the Swedish Rental Housing Market: Why and How? *Journal of Housing Research* 21(2), s. 159-181.

Arnott, R. (1989): Housing Vacancies, Thin Markets and Idiosyncratic Tastes. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2, s. 5-30.

Arnott, R. (1995): Time for Revisionism on Rent Control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), s. 99-120.

Arnott, R. (2003): Tenancy Rent Control. *Swedish Economic Policy Review*, 10, s. 89-121.

Arnott, R., og M. Igarashi (2000): Rent control, mismatch costs and search efficiency. *Regional Science and Urban Economics*, 30, s. 249-288.

Asquith, B.J. (2019): Housing Supply Dynamics under Rent Control: What Can Evictions Tell Us? *AEA Papers and Proceedings*, 109, s. 393-396.

Autor, D.H., Palmer, Ch.J., og P.A. Pathak (2014): Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts. *Journal of Political Economy*, 122(3), s. 661-717.

Basu, K., og P.E. Emerson (2000): The Economics of Rent Control. *The Economic Journal*, 110, s. 939-962.

Bloze, G, og M. Skak (2013): Rent Control and Misallocation. *Urban Studies*, 50(10), s. 1988-2005.

Bulow, J., og P. Klemperer (2012): Regulated Prices, Rent Seeking, and Consumer Surplus. *Journal of Political Economy* 120(1), s. 160-186.

Chapelle, G., Wasmer, E., og P.H. Bono (2019): Spatial Misallocation and Rent Controls. *AEA Papers and Proceedings*, 109, s.389-392.

DellaVigna, S. (2009): Psychology and Economics: Evidence from the Field. *Journal of Economic Literature*, 47(2), s. 315-372.

Det Økonomiske Råds formandskab (2001): *Dansk Økonomi, forår 2001*.

De Økonomiske Råds formandskab (2016): *Dansk Økonomi, forår 2016*.

De Økonomiske Råds formandskab (2019): *Økonomi og Miljø, 2019*.

Diamond, R., McQuade, T., og F. Qian (2019): The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), s. 3365–3394.

EU-kommissionen (2004): Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser. [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

Favilukis, J., Mabile, P., og St. van Nieuwerburgh (2023): Affordable Housing and City Welfare. *Review of Economic Studies*, 90, s. 293–330.

Freeman, A.M. (1993): Property value models, i *The measurement of environmental and resource values*, Washington, Resources for the future.

Glaeser, E.L. (2003): Does rent control reduce segregation? *Swedish Economic Policy Review*, 10, s. 179-202.

Glaeser, E.L., og Luttmer (2003): The Misallocation of Housing under Rent Control. *The American Economic Review*, 93(4), s. 1027-1046.

Grubb, M.D. (2015): Overconfident Consumers in the Marketplace. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(4), s. 9-35.

Hansen, J.F. (2022): Lovgivning i krigens skygge – dansk boligregulering fra 1939 til 1945. *Erhvervshistorisk Årbog*, 71(2).

Hansen, M.F., J.Z. Hansen, T. Markeprand, A. Kargo og M. Sønderby (2021): Demografi, socioøkonomi og boligstruktur i danske kommuner. DREAM.

Hardman, A.M, og Ioannides, Y.M. (1999). Residential Mobility and the Housing Market in a Two-Sector Neoclassical Growth Model. *The Scandinavian Journal of Economics*, 101(2), s. 315-335.

Heckman, J. J. (1979): Sample Selection as a Specification Error. *Econometrica*, 47, s. 153-161.

Hubert, F. (1993): The Impact of Rent Control on Rents in the Free Sector. *Urban Studies*, 30(1), s. 51-61.

Hubert, F. (1995): Contracting with costly tenants. *Regional Science and Urban Economics*, 25, s. 631-654.

Häckner, J., og S. Nyberg (2000): Rent Control and Prices of Owner-Occupied Housing. *The Scandinavian Journal of Economics*, 102(2), s. 311-324.

Jespersen, S.T. og J. R. Munch (2001): *Hvem har glæde af huslejereguleringen?* Arbejdsrapport fra Det Økonomiske Råds Sekretariat, 2001:4.

Kholodilin (2022): Rent Control Effects through the Lens of Empirical Research. DIW Roundup 139. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2022.

Kristensen, J.B. Konsekvenser af huslejeregulering på det private udlejningsmarkedet – En mikroøkonomisk analyse af 2000'erne, DREAM arbejdsrapport.

Lejelovskommissionen (1997): Betænkning nr. 1331. Boligministeriet.

López-Rodriguez, D. og M. de los Llanos Matea (2020): Public Intervention in Rental Housing Market: A Review of International Experience. Documentos Ocasionales, no. 2002. Banco de España.

Malpezzi, S. (2017): *Rent Control*. Palgrave Dictionary of Economics.

Madrian, B.C., og D.F. Shea (2001): The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), s.1149-1187.

Mense, A., Michelsen, C., og K.A. Kholodilin (2023): Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention. *Journal of Urban Economics*, 134.

Metcalf, G. (2018): Sand Castles Before the Tide? Affordable Housing in Expensive Cities. *The Journal of Economic Perspectives*, 32(1), s. 59-80.

Mullainathan, S. og J. Spiess (2017): Machine Learning: An Applied Econometric Approach. *Journal of Economic Perspectives*, 31 (2), s. 87-106.

Munch, J.R. og M. Svarer (2002): Rent Control and Tenancy Duration. *Journal of Urban Economics*, 52(3), s. 542-560.

Musgrave, R.A. (2008): Merit Goods. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan.

Nationalbanken (2022), Andersen, P., Krause, T., og Gorea, D. Market concentration and the Danish rental market. Nationalbanken.

OECD (2021): OECD Housing Policy Toolkit – Synthesis REPORT.

OECD (2023): Affordable Housing Database, PH6.1 Rental Regulation.

Pyatt, G. (1976): On the Interpretation and Disaggregation of Gini Coefficients. *Economic Journal*, 86 (342), s. 243-255.

Raess, P., von Ungern-Sternberg, Th. (2002): A model of regulation in the rental housing market. *Regional Science and Urban Economics*, 32, s. 475–500.

Sims, D.P. (2007): Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control? *Journal of Urban Economics*, 61, s. 129–151.

Sopranzetti, B.J. (2015): Hedonic Regression Models I Lee, E. C.-F og J.C. Lee (red.): *Handbook of Financial Econometrics and Statistics*, Springer.

Svarer, M., M. Rosholm og J.R. Munch (2005): Rent Control and Employment Duration. *Journal of Public Economics*, 89(11-12), s. 2165-81.

Theil, H. (1967): *Economics and Information Theory*. North-Holland Publishing Company.

Transport og Boligministeriet (2019): Ekspertgruppens rapport om boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

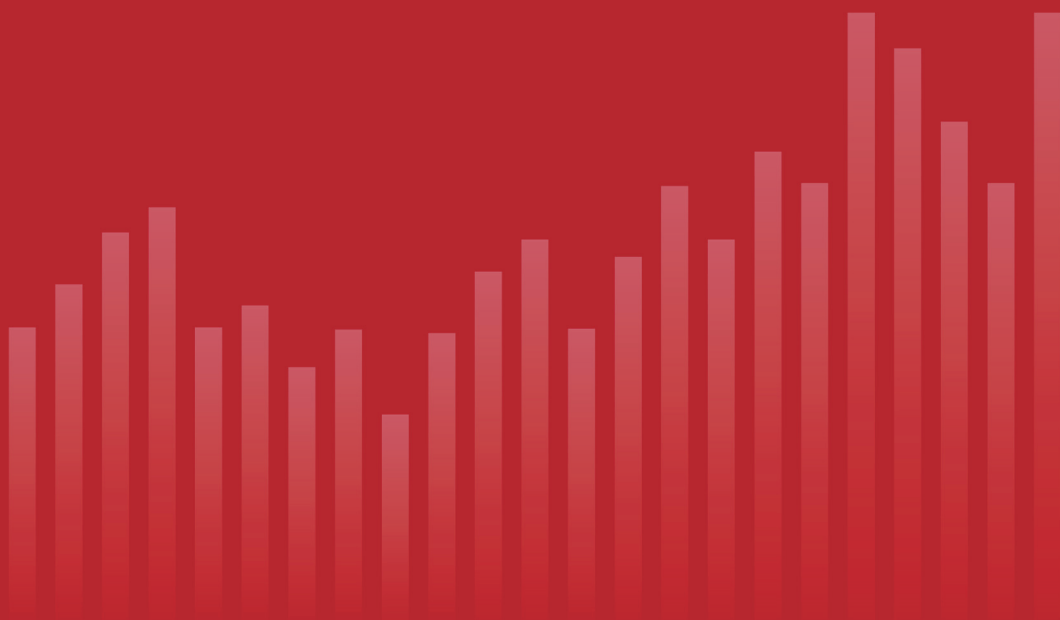
Wang, S.-Y. (2011): State Misallocation and Housing Prices: Theory and Evidence from China. *American Economic Review* 101, s. 2081–2107.

Whitehead, C., S. Monk, K. Scanlon S. Markkanen og C. Tang (2012): The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach. Boligøkonomisk Videncenter.

Whitehead, C. og P. Williams (2018): Assessing the Evidence on Rent Control from an International Perspective. Housing Supply & Rents, Occasional Reports, Regulation & Enforcement Reports, Residential Landlords Association.

Ydelseskommissionen (2021): Analyse af kontanthjælpsgruppens boligudgifter. Bilag 8.2.

Zabel, J.E. (2004): The demand for housing services. *Journal of Housing Economics*, 13, s. 16–35.



De Økonomiske Råd   
Formandskabet

**KAPITEL V**  
**TIDLIG**  
**SUNDHEDSINDSATS**

## **KAPITEL V**

### **TIDLIG SUNDHEDSINDSAT**

Tidlige sundhedsindsatser er vigtige, fordi børns sundhed ikke alene har indflydelse på deres velvære, mens de er børn, men kan have konsekvenser langt ind i voksenlivet.

Kapitlet bidrager til den begrænsede litteratur om effekten af tidlige sundhedsindsatser med en analyse, der undersøger de langsigtede effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje. Analysen kan ikke påvise en effekt på hverken brug af sundhedsydelse, dødssandsynlighed, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning eller indkomst som voksen. Det kan dog ikke afvises, at der kan være en effekt, selvom den ikke kan påvises statistisk.

Analysens resultater understreger, at selv med adgang til en omfattende mængde data og en stærk og velegnet metode kan det være svært at påvise langsigtede effekter af offentlige indsatser, som kan give grundlag for at indregne dynamiske effekter. Mere viden er nødvendig for at etablere teoretisk og empirisk funderede generelle tommelfingerregler om dynamiske effekter af offentligt forbrug.



## V.1

## INDLEDNING

Tidlige indsatser er vigtige

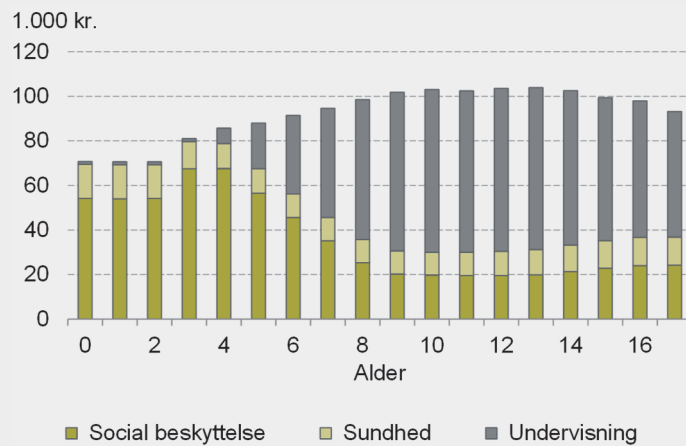
Kompetencer og helbred har stor indflydelse på, hvordan man klarer sig i livet. Mens visse forhold er givet fra fødslen, bliver både kompetencer og sundhedstilstanden løbende påvirket af levevilkår og forskellige indsatser. Indsatser for små børn kan være særligt vigtige, fordi kompetencer og helbredet som barn danner grundlag for kompetenceudvikling og sundhed senere i livet. Betydningen af tidlige indsatser blev behandlet i *Dansk Økonomi, forår 2021*.

Betydelig del af midlerne til tidlig indsats går til sundhedsindsatser

En betydelig del af de offentlige midler til indsatser for børn bliver brugt på forskellige sundhedsindsatser, jf. figur V.1. Eksempelvis blev der i 2019 i gennemsnit brugt godt 15.000 kr. per person på sundhedsindsatser for børn i 0-2 årsalderen. Det er godt 20 pct. af det samlede individuelle offentlige forbrug for aldersgruppen.

FIGUR V.1 OFFENTLIGE UDGIFTER PR. PERSON

Det offentlige bruger 10.000-15.000 kr. pr. person på sundhedsindsatser for børn.



Anm.: Figuren viser tre kategorier af individuelt offentligt forbrug pr. person i 2019 i 2019-løn og prisniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, august 2020 og egne beregninger.

**Helbredet som barn har betydning for helbred og kompetencer som voksen**

Investeringer i tidlige sundhedsindsatser kan have særlig stor betydning, idet helbredet som barn kan have konsekvenser i voksenlivet. For det første kan der opstå langvarige effekter, fordi helbredet som barn påvirker helbredet som voksen. For det andet kan helbredet som barn påvirke barnets udvikling af både kognitive og ikke-kognitive kompetencer. Kompetenceudviklingen i barndommen danner grundlaget for kompetenceniveauet som voksen og kan derigennem have langvarige effekter på eksempelvis arbejdsmarkedstilknytning og indkomspotentiale. I kapitlets afsnit 2 beskrives de teoretiske argumenter for, at sundhed i barndommen kan have konsekvenser i voksenlivet.

**Begrænset viden om effekten af sundhedsindsatser for børn i Danmark**

Selvom sundhedsindsatser tidligt i livet potentielt kan have stor effekt for såvel den enkelte som for samfundet som helhed, er der i den økonomiske litteratur relativt begrænset viden om effekten af de tidlige sundhedsindsatser, der gives i Danmark. Der findes en del evidens for effekten på børns sundhed af indsatser rettet mod spædbørn, men der er få studier, der undersøger effekten af sundhedsindsatser rettet mod ældre børn. Den eksisterende litteratur har desuden primært fokus på effekter på helbredet, og kun en mindre del undersøger effekten på arbejdsmarkedstilknytning og indkomst. Kapitlets afsnit 3 gennemgår den empiriske litteratur om langsigtede effekter af børns sundhed.

**Ny analyse af effekten af børnetandpleje ...**

Dette kapitel bidrager til den eksisterende litteratur om effekten af tidlige sundhedsindsatser med en ny analyse af de langsigtede effekter af børnetandpleje. Børnetandpleje er et eksempel på en universel tidlig sundhedsindsats, idet alle børn i Danmark har ret til vederlagsfri børnetandpleje, fra de bliver født, til de bliver 22 år. Analysen baserer sig på indførelsen af retten til vederlagsfri børnetandpleje i 1972, hvor dog kun børn i skolealderen var omfattet. Analysen bidrager dermed til litteraturen ved at have fokus på en sundhedsindsats for de lidt ældre børn. Derudover fokuserer analysen på de langsigtede effekter af børnetandpleje i forhold til brug af sundhedsydelse, dødssandsynlighed, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst.

**... kan ikke påvise langsigtede effekter på trods af børnetandplejens betydning for tandsundheden**

Analysen kan ikke påvise en effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje på nogen af de udvalgte effektmål hverken som 35-, 40-, 45-, 50- eller 55-årig. Analysen af børnetandpleje og dens resultater præsenteres i afsnit 4. Afsnittet indeholder ligeledes en diskussion af mulige årsager til, at der ikke kan påvises en langsigtet effekt på de udvalgte mål, selvom børnetandplejen har haft stor betydning for børns tandsundhed. Det er generelt 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. I det konkrete tilfælde er det desuden muligt, at effekten måles enten for kort eller for lang tid efter indsatsen er givet. Afsnit 5 opsummerer kapitlet og

diskuterer analysens implikationer i forhold til at indregne dynamiske effekter af offentlige udgifter til børnetandpleje.

## V.2

# LANGSIGTEDE EFFEKTER AF SUNDHED I BARNDOMMEN

### Teoretiske effekter af sundhed i barndommen

Det er bredt anerkendt i litteraturen, at sundhedspåvirkninger i den tidlige barndom kan have langsigtede konsekvenser for den enkelte – dette gælder også sundhedsmæssige påvirkninger, der går helt tilbage til fosterstadiet, jf. f.eks. Almond mfl. (2018). I dette afsnit beskrives økonomisk teori, der forsøger at forklare, hvorfor tidlige sundhedspåvirkninger kan have langsigtede konsekvenser.

### Indhold i afsnittet

Først beskrives økonomisk teori, som bygger på konceptet om sundhedsunderskud, hvor bedre sundhed i barndommen kan have en direkte langsigtet effekt gennem sundheden som voksen. Dernæst beskrives teori om børns opbygning af humankapital, hvor sundhed i barndommen kan have yderligere langsigtede effekter gennem påvirkningen af barnets udvikling af kompetencer. Efterfølgende beskrives, hvordan indflydelse af omstændigheder tidligt i livet på udfald senere i livet kan gøre det fordelagtigt at prioritere tidlige indsatser, illustreret ved den såkaldte Heckmankurve. Til sidst i afsnittet diskuteres, hvorfor der kan være fagøkonomiske argumenter for, at det offentlige anvender ressourcer på tidlige indsatser i børns sundhed.

## DIREKTE EFFEKT PÅ SUNDHEDEN SOM VOKSEN

### Modelramme til at forstå langsigtede sundhedseffekter

En nyere modelramme indenfor sundhedsøkonomi, som baserer sig på begrebet sundhedsunderskud, kan anvendes til at forklare, hvorfor sundhed i barndommen kan have en direkte effekt på sundheden som voksen. Modelrammen er udviklet i Dalgaard og Strulik (2014) til at forklare sundhedsudviklingen henover livsforløbet og anvendes i Dalgaard mfl. (2021) til at forklare, hvorfor sundhedspåvirkninger tidligt i livet kan have langsigtede sundhedskonsekvenser. Modellen bygger på biologisk og medicinsk forskning om sundhedsudviklingen – eller aldringsprocessen – hos det enkelte individ henover livsforløbet.

**Sundhed gennem livet beskrives ved sundhedsunderskud**

Helt overordnet beskriver teorien udviklingen i den enkeltes helbredstilstand henover livet som akkumuleringen af såkaldte sundhedsunderskud. Sundhedsunderskud er et udtryk for, hvor mange helbredsproblemer den enkelte har, og benævnes også personens svagelighed. Et individ bliver gradvist mere svagelig i løbet af livet i takt med personens fysiologiske aldring, og når svageligheden når en vis grænse, ophører almindelig funktionsevne, og livet når sin ende. Svageligheden kan operationaliseres ved et såkaldt sundhedsunderskudsindeks, som angiver antallet af sundhedsunderskud hos den enkelte sat i forhold til det samlede antal mulige sundhedsunderskud. Teorien er kort uddybet i boks V.1 og er desuden nærmere beskrevet i kapitel IV i *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

**Investeringer i egen sundhed**

Det enkelte menneske har mulighed for at påvirke sin helbredsudvikling ved at investere i egen sundhed. Sådanne sundhedsinvesteringer kan eksempelvis bestå i at holde sig i god form eller at gå jævnlige til lægen. Sundhedsinvesteringer sænker teoretisk set tempoet for opbygningen af nye sundhedsunderskud og forbedrer derigennem helbredet.

**I barndommen investerer forældre i barnets sundhed**

Særligt i den tidlige barndom er det dog især forældrene, der er ansvarlige for investeringerne i barnets sundhed, jf. f.eks. Almond mfl. (2018). Forældrene kan eksempelvis påvirke barnets helbred positivt ved at tilbyde sund og nærende kost, men kan også have en negativ indvirkning ved eksempelvis at udsætte barnet for rygning under graviditeten. Barnets helbred kan ligeledes blive påvirket af faktorer udenfor forældrenes kontrol. Eksempelvis kan det have negative konsekvenser for barnets sundhed ved fødslen, hvis moderen bliver udsat for forurening under graviditeten, jf. Currie (2011). Forskelle i den familiemæssige baggrund kan således være en væsentlig årsag til sundhedsforskelle mellem børn.

## BOKS V.1 SUNDHEDSUNDERSKUDSMODELLEN

I denne boks uddybes tankegangen i sundhedsunderskudsmodellen udviklet af Dalgaard og Strulik (2014). Modellen har oprindeligt til formål at forklare aldringsprocessen henover voksenfasen af livet. I Dalgaard mfl. (2021) anvendes modellen til at forklare, hvorfor tidlige omstændigheder kan have langsigtede sundhedskonsekvenser, og modellen udvides til også at omfatte en barndomsperiode.

### *Sundhedsunderskud som beskrivelse af aldringsprocessen gennem livet*

Modelrammen er baseret på biologisk og medicinsk forskning om menneskers aldringsproces og bygger på det fysiologiske faktum, at mennesket fødes med en betydelig mængde "overskudskapacitet". Aldring anses som processen, hvor igennem kroppen gradvist mister denne overskudskapacitet. Det gradvise tab af overskudskapacitet kan også beskrives som tiltagende svagelighed hos den enkelte. Igennem livet bliver individet gradvist mere svagelig, og når almindelig funktionsevne ophører, når livet sin ende.

### *Sundhedsunderskudsindekset*

Empirisk kan den enkeltes svagelighed måles ved det såkaldte sundhedsunderskudsindeks. Dette indeks er metodisk udviklet inden for gerontologien, dvs. videnskaben der beskæftiger sig med aldring. Sundhedsunderskudsindekset beregnes på baggrund af et bredt udsnit af indikatorer, der relaterer sig til den enkeltes helbred og kan både dække over objektive og subjektive helbredsmål. Sundhedsunderskudsindekset opgøres typisk som antallet af sundhedsunderskud sat i forhold til det samlede antal mulige sundhedsunderskud inkluderet i opgørelsen. Empirisk er sundhedsunderskudsindekset eksempelvis anvendt i *Dansk Økonomi, efterår 2021* til at undersøge helbredsudviklingen i den danske voksenbefolkning, mens Dalgaard mfl. (2022) beregner sundhedsunderskudsindekset på tværs af en lang række lande.

### *Andre teoretiske tilgange til at beskrive sundhedsudviklingen gennem livet*

Mens sundhedsunderskud er en nyere tilgang indenfor den sundhedsøkonomiske litteratur til at forklare udviklingen i sundhed gennem livet, bygger den klassiske tilgang i litteraturen på konceptet om sundhedskapital og går tilbage til Grossman (1972). Sammenlignet med en tilgang baseret på sundhedskapital er tilgangen baseret på sundhedsunderskud ifølge Dalgaard mfl. (2021) imidlertid bedre i stand til at forklare, hvorfor "stød" til sundhedstilstanden tidligt i livet kan have persistente effekter og dermed spores ind i voksenlivet. Det skyldes, at individer ifølge Grossman's klassiske model fødes med en vis mængde sundhedskapital, som gradvist nedslides gennem livet. Den gradvise nedslidning af sundhedskapital betyder, at initiale sundhedsforskelle mellem individer gradvist aftager over livet. Med andre ord mister tidlige sundhedsmæssige påvirkninger sin betydning i takt med, at individer bliver ældre, jf. f.eks. Almond og Currie (2011a). Dette er ikke konsistent med den empiriske evidens, som i stedet viser, at initiale sundhedsforskelle varer ved henover livet. I *Dansk Økonomi, efterår 2021* diskuteres en række yderligere årsager til, hvorfor sundhedsunderskudstilgangen kan være at foretrække fremfor sundhedskapitaltilgangen som modelramme til at analysere sundhedsudviklingen gennem livet.

### Sundheds- påvirkninger som barn har persistente effekter

Sundhedsforskelle mellem børn tidligt i livet varer i sundhedsunderskudsmodellen ved ind i voksenlivet, jf. Dalgaard mfl. (2021). Dette skyldes, at nye sundhedsunderskud akkumuleres hurtigere, des dårligere helbred personen har i udgangspunktet.<sup>1</sup> Har personen ved indgangen til voksenlivet derfor et dårligere helbred som følge af ugunstige sundhedspåvirkninger i barndommen, vil denne person hurtigere udvikle nye sundhedsunderskud sammenlignet med en person, der har et bedre initialt helbred. Sundheden som voksen kommer dermed til at afhænge af sundheden som barn.<sup>2</sup>

#### TIDLIGE SUNDHEDSPÅVIRKNINGER I MODELLEN

Den oprindelige model i Dalgaard og Strulik (2014) beskriver udviklingen i sundheden gennem voksenalderen af livet. Tidlige omstændigheder er i modellen derfor kun afspejlet i det initiale niveau for individets sundhedsunderskud ved indgangen til voksenlivet, jf. Dalgaard mfl. (2021). Givet, at der er sådanne initiale forskelle i helbredet, viser modellen, at disse forskelle varer ved og forstærkes gennem livet. At der eksisterer initiale sundhedsforskelle som voksen er dog en antagelse.

I Dalgaard mfl. (2021) modelleres eksplicit en barndomsperiode baseret på ontogenese, og det vises, at sundhedsmæssige påvirkninger tilbage til fosterstadiet vedbliver at have en effekt igennem hele livet. Dermed understøtter denne udvidede model, at tidlige sundhedspåvirkninger påvirker helbredet som voksen og derigennem kan have langsigtede helbredseffekter.

### Effekten forstærkes over tid

Sundhedspåvirkninger tidligt i livet har dog ikke alene en persistent effekt på den enkeltes helbred gennem livet; den accelererende udvikling i sundhedsunderskuddet implicerer også, at effekten forstærkes over tid. Denne forstærkende effekt er illustreret i figur V.2, som viser tre kurver for udviklingen i sundhedsunderskuddet over livsforløbet. De tre kurver afspejler tre personer, der ved indgangen til voksenlivet har tre forskellige niveauer af sundhedsunderskud som følge af forskellige helbredstilstande i barndommen. Sammenlignes forskellen i sund-

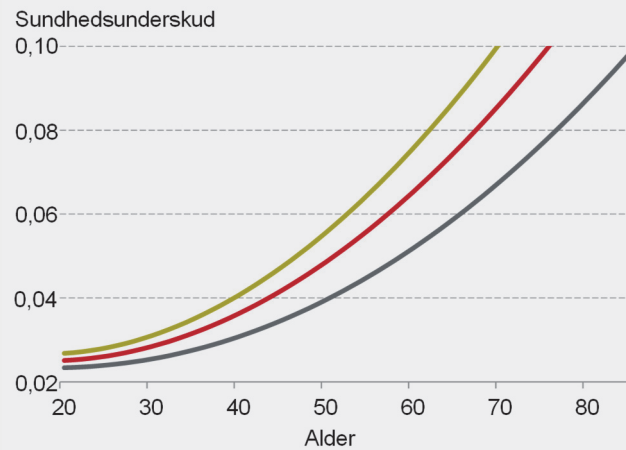
1) Dette implicerer en accelererende udvikling i sundhedsunderskuddet over livsforløbet, hvilket er i overensstemmelse med den empiriske udvikling i sundhedsunderskudsinddekset og dødeligheden på tværs af aldersgrupper, jf. Dalgaard og Strulik (2014).

2) Optimal investeringsadfærd implicerer ifølge modellen, at personer med dårligere initialt helbred ved indgangen til voksenlivet vil investere mere i sin sundhed for at kompensere for det dårligere udgangspunkt. De højere investeringer er dog ikke tilstrækkelige til at opveje det dårligere helbred i udgangspunktet, jf. Dalgaard mfl. (2021).

hedsunderskuddet mellem de tre personer over tid, ses det, at forskellen ikke kun varer ved gennem livet, men også udvides i takt med, at personerne bliver ældre.

**FIGUR V.2 PERSISTENTE EFFEKTER AF INITIALE SUNDHEDSFORSKELLE**

Forskelle i sundhedsunderskuddet mellem individer ved indgangen til voksenlivet varer ved gennem livet og forstærkes over tid.



Anm.: Sundhedsunderskudsindekset opgør på baggrund af et bredt udsnit af indikatorer, hvor stor en andel af de potentielle sundhedsunderskud, et individ har på et givent alderstrin, jf. boks V.1. Figuren er gengivet fra Dalgaard mfl. (2021), som estimerer udviklingen i indekset over livsforløbet på baggrund af amerikanske data.

Kilde: Dalgaard mfl. (2021).

### YDERLIGERE EFFEKTER GENNEM KOMPETENCE-OPBYGNING

**Yderligere effekter af tidlig sundhed gennem humankapital**

Udover den direkte effekt på helbredet som voksen kan sundhed i barndommen også have yderligere langsigtede konsekvenser for den enkelte ved at påvirke opbygningen af humankapital i barndommen, jf. f.eks. Heckman (2007), Almond mfl. (2018) og Conti mfl. (2019). Kompetenceudviklingen i barndommen kan have langsigtede konsekvenser for den enkeltes kompetenceniveau som voksen, idet udviklingen

af færdigheder i barndommen er afgørende for mulighederne for at til-egne sig nye kompetencer senere i livet. Dette benævnes i teorien *dy-namisk komplementaritet* og indebærer, at effekten af senere investe-ringer er mere effektive, des højere et niveau af humankapital de byg-ger ovenpå i udgangspunktet.<sup>3</sup>

### HUMANKAPITAL

Humankapital er et udtryk for den enkeltes kompetencer eller færdig-heder i bred forstand og dækker både over kognitive og ikke-kogni-tive færdigheder samt sundhed, jf. Heckman (2007).

Kognitive færdigheder kan eksempelvis bestå af talforståelse og læ-sefærdigheder, mens ikke-kognitive færdigheder er et udtryk for indi-videts socio-emotionelle kompetencer og dækker eksempelvis over personlighed, tålmodighed og motivation.

Den enkeltes humankapital tænkes at påvirke en lang række sociale og økonomiske udfald med betydning for dennes velbefindende, f.eks. indkomst, arbejdsmarkedstilknytning, risikofyldt adfærd og helbred.

### Helbred påvirker barnets kompetence- udvikling

Sundhed i barndommen kan påvirke barnets opbygning af kompeten-cer på mange måder, jf. Heckman (2007). Forskning peger eksempe-lvis på, at hjernens udvikling er særligt påvirkelig under fosterstadiet og i de første leveår, jf. Knudsen mfl. (2006), og forurening i fosterstadiet kan have konsekvenser for barnets sundhed ved fødslen, jf. Currie (2011). Derfor kan selv milde sundhedsmæssige påvirkninger i den tid-lige barndom, såsom rygning under graviditeten, have forholdsmæs-sigt betydelige konsekvenser for barnets kognitive og ikke-kognitive udvikling, jf. f.eks. Almond mfl. (2018). Også blandt ældre børn kan helbredet påvirke opbygningen af kognitive og ikke-kognitive kompe-tencer. Kvaliteten af et barns ernæring kan eksempelvis have indvirk-ning på barnets indlæring i skolen ved at påvirke barnets energiniveau og koncentrationsevne, ligesom sygdom eksempelvis kan medføre hø-jere sygefravær og dermed reducere mængden af undervisning, jf. f.eks. Currie (2009).

---

3) Teorien om opbygning af humankapital i barndommen og betydningen af tidlige om-stændigheder er uddybende beskrevet i kapitel IV i *Dansk Økonomi, forår 2021*.



**Effekter på humankapital kan forstærke effekter på sundhed**

Ligesom sundhed i barndommen altså kan have en effekt på den enkeltes opbygning af humankapital, kan der omvendt også være en effekt fra humankapital til sundhed, når den enkelte er blevet voksen, jf. Heckman (2007). Effekten fra humankapital til sundhed kan eksempelvis opstå, hvis personer med højere humankapital har tendens til at arbejde i mindre risikofyldte jobs eller har flere ressourcer til at investere i egen sundhed. Effekten kan også opstå, hvis personer med bedre kognitive og ikke-kognitive færdigheder er mere fremadskuende eller har større viden om de langsigtede konsekvenser af usund helbredsmæssig adfærd og derfor træffer sundere livstilsvalg. Sundhedsmæssige påvirkninger som barn kan dermed potentielt have en forstærkende effekt på sundheden som voksen gennem effekterne på individets humankapital.

### **AFLEDTE ØKONOMISKE EFFEKTER AF SUNDHED I BARNDOMMEN**

**Mange afledte effekter af sundhed i barndommen**

Sundhed i barndommen kan, både gennem de direkte effekter på sundheden som voksen og gennem de indirekte effekter på individets kompetencer, have afledte effekter på en lang række sociale og økonomiske udfald med betydning for den enkeltes velbefindende, jf. f.eks. Heckman (2007) og Almond mfl. (2018). Dette gælder blandt andet personens arbejdsmarkedstilknytning og indkomst. Andre eksempler på forhold, der kan tænkes at blive påvirket, er personens valg af jobtype eller investeringsadfærd.

**Afledte effekter på arbejdsmarkedet gennem sundheden som voksen, ...**

Sundheden som voksen kan påvirke personens tilknytning til arbejdsmarkedet og indkomsten af flere årsager, jf. f.eks. Currie og Madrian (1999) og O'Donnell mfl. (2015). Arbejdsmarkedstilknytningen afhænger både af personens eget udbud af arbejdskraft og af arbejdsgivernes efterspørgsel efter denne arbejdskraft. Effekterne kan både opstå via den ekstensive margin (dvs. hvorvidt personen deltager på arbejdsmarkedet) og intensive margin (dvs. antallet af arbejdstimer, såfremt personen er i beskæftigelse).

**... f.eks. grundet ønske om tidligere tilbagetrækning ...**

For det første kan helbredsmæssige problemer betyde, at det er forbundet med smerter at gå på arbejde. Det vil gøre det mindre attraktivt at arbejde og derfor trække i retning af et lavere arbejdsudbud. I værste fald kan dårligt helbred betyde, at personen ikke er i stand til at deltage på arbejdsmarkedet. For det andet kan personens sundhedstilstand også påvirke, hvornår personen vælger at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Dårligere helbred kan eksempelvis medføre en kortere forventet levetid, hvilket trækker i retning af tidligere tilbagetrækning.

**... eller lavere økonomisk incitament til at arbejde**

For det tredje kan der være en negativ effekt af dårligt helbred på det økonomiske incitament til at arbejde. Dette kan blandt andet skyldes, at dårligere helbred mindsker personens produktivitet og derigennem timeløn. Produktiviteten kan eksempelvis blive påvirket, hvis dårligt helbred medfører højere sygefravær eller gør det vanskeligere for personen at udføre bestemte arbejdsopgaver. En lavere timeløn gør det alt andet lige mindre attraktivt at arbejde. Samtidig kan der være bedre mulighed for at opnå offentlig forsørgelse, såfremt en person med dårligt helbred mister sit arbejde, enten midlertidigt gennem sygedagpenge eller permanent gennem førtidspension. Dette trækker ligeledes i retning af en lavere økonomisk tilskyndelse til at arbejde.

**Yderligere afledte effekter gennem kompetencer som voksen**

Sundhed i barndommen kan ligeledes medføre afledte økonomiske effekter på personens arbejdsmarkedstilknytning og indkomst som voksen gennem den indirekte effekt på personens kompetenceniveau. Højere kognitive evner kan eksempelvis forventes generelt at være forbundet med højere produktivitet. Også ikke-kognitive evner såsom motivation og nysgerrighed kan dog virke fordrende for produktiviteten. Personer med bedre ikke-kognitive evner kan desuden være mere attraktive for arbejdsgiverne, idet de eksempelvis kan være bedre til at samarbejde eller til at indgå i det sociale arbejdsmiljø.

## OFFENTLIGE INVESTERINGER I BØRNS SUNDHED

**Forældre vigtige for barnets sundhed**

I den tidlige barndom har forældrene som nævnt stor indflydelse på barnets sundhed. Dette skyldes for det første, at barnets medfødte forhold i høj grad er bestemt af forældrene igennem eksempelvis gener og det sundhedsmæssige miljø under graviditeten. For det andet er det i høj grad forældrene, der i den tidlige barndom står for investeringerne i barnets sundhed. Disse investeringer består både af tidsmæssige og finansielle investeringer.

**Begrænsninger kan medføre utilstrækkelige investeringer ...**

I praksis er der imidlertid nogle forældre, som oplever begrænsninger i deres muligheder for at investere i deres børns sundhed. Det kan eksempelvis være fordi de mangler information eller fordi der eksisterer kreditbegrænsninger i økonomien, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2021*. Kreditbegrænsninger betyder, at familier, der ikke selv har tilstrækkelige økonomiske midler til at investere i barnet, ikke er i stand til at låne til investeringerne på kreditmarkederne. Hvis forældrene mangler ressourcer kan det medføre, at ellers rentable investeringer ikke bliver foretaget, hvilket vil lede til et effektivitetstab i økonomien. Kreditbegrænsninger og begrænset adgang til sundhedsinformation kan derfor opfattes som en markedsfejl i økonomien.

**... og ulighed mellem børn**

Manglende lånemuligheder udgør alt andet lige en større udfordring i familier med lavere indkomster. Dels betyder det, at forældre med en lavere indkomst har færre økonomiske ressourcer til at investere i barnet. Dels kan en lavere indkomst medføre, at forældrene er nødsagede til at arbejde mere for at opnå en tilstrækkelig løn, hvilket efterlader mindre tid til at være sammen med barnet. Markedsfejl i økonomien i form af imperfekte kreditmarkeder skaber dermed også en ulighed i muligheder mellem børn, idet forældrenes ressourcer i højere grad bliver afgørende for barnets velbefindende.

**Effektivitetstab som argument for offentlige indsatser**

Offentlige investeringer i børns sundhed kan ud fra et fagøkonomisk synspunkt dermed begrundes ud fra et ønske om at mindske effektivitetstab i økonomien, som opstår som følge af, at forældrenes egne ressourcer ellers bliver afgørende for investeringerne i barnets sundhed. Der kan desuden være stordriftsfordele forbundet med, at de enkelte familier ikke hver især skal bruge ressourcer på at skaffe viden om forskellige sundhedsindsatser. Samtidig kan offentlige indsatser bidrage til at mindske uligheden i muligheder mellem børn. Offentlige sundhedsindsatser målrettet børn kan tage mange former og dækker over alt fra hjemmebesøg fra en sundhedsplejerske efter fødslen over vaccinationsprogrammer, forebyggende lægebesøg, tilbud om syns- og høretest til vederlagsfri børnetandpleje. Sidstnævnte studeres nærmere i afsnit 4 i dette kapitel.

**Offentlige tiltag kan påvirke forældres investeringer**

I mange tilfælde vil der være et samspil mellem offentlige og private investeringer i barnets sundhed, sådan at offentlige indsatser påvirker omfanget af forældrenes egne sundhedsinvesteringer i barnet. På den ene side kan et af formålene med offentlige indsatser være at fremme forældrenes egne investeringer. Dette kan eksempelvis ske gennem oplysning, der øger forældrenes viden om, hvad der er hensigtsmæssig adfærd i forhold til barnets sundhed. I sådanne tilfælde vil offentlige og private investeringer komplementere hinanden. På den anden side kan der også være tilfælde, hvor et offentligt initiativ fortrænger forældrenes egne investeringer i barnet. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis en offentligt finansieret skolefrokostordning erstatter en forældrebetalt madpakke. I sådanne tilfælde vil den offentlige indsats være et substitut til forældrenes investering, og den samlede effekt på barnets sundhed vil afhænge af, hvorvidt den offentlige indsats bidrager til at øge de samlede investeringer i barnet.

## TIDLIGE SUNDHEDSINDSATSER OG HECKMANKURVEN

### Argument for at prioritere tidlige indsatser ...

Offentlige tiltag, som sigter mod at påvirke befolkningens helbred og humankapital mere generelt, består ikke kun af indsatser målrettet børn, men kan også være målrettet unge og voksne. Ifølge teorien om opbygning af humankapital kan en investering alt andet lige imidlertid være mere rentable, desto tidligere i livet den foretages, jf. f.eks. Heckman (2006, 2007). Dette skyldes som nævnt, at effektiviteten af senere investeringer ifølge teorien generelt er højere, desto højere et niveau af kompetencer de bygger ovenpå. Investeringer tidligt i livet skaber dermed grundlaget for at kunne udvikle nye færdigheder senere i livet.

### ... er illustreret i Heckmankurven

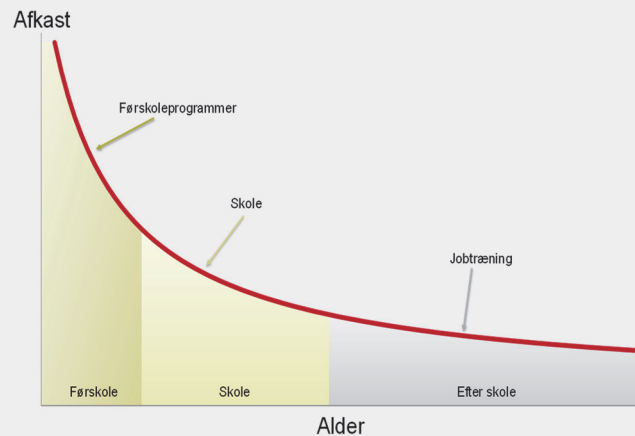
I prioriteringen mellem offentlige indsatser målrettet tidligere og senere livsfaser kan der dermed være et argument for at prioritere en større del af ressourcerne til tidlige indsatser, jf. også *Dansk Økonomi, forår 2021*. Dette argument er illustreret i den såkaldte Heckmankurve, som viser en sammenhæng mellem det marginale samfundsøkonomiske afkast af en investering og aldersgruppen for investeringen, jf. figur V.3. Ifølge Heckmankurven aftager afkastet af en marginal investering generelt med alderen for investeringen. Dette afspejler, at investeringer senere i livet alt andet lige vil være mindre effektive, hvis de ikke bygger ovenpå tilstrækkelige investeringer foretaget tidligere i livet.

### Forbehold for Heckmankurven

Som også diskuteret i *Dansk Økonomi, forår 2021* kan Heckmankurven imidlertid ikke nødvendigvis anvendes til at argumentere for at prioritere yderligere ressourcer til tidlige indsatser, hvis der i forvejen anvendes mange ressourcer på dette område. Dette skyldes, at Heckmankurven kan tænkes at afspejle det potentielle afkast i en situation, hvor der investeres den samme mængde ressourcer på tværs af aldersgrupper. I sådanne tilfælde vil afkastet af tidlige indsatser ifølge teorien være størst. Har samfundet omvendt allerede foretaget en optimal allokering af ressourcerne på tværs af aldersgrupper, må afkastet af at investere en ekstra krone forventes at være den samme på tværs af alderstrin. I det tilfælde vil der ikke være et samfundsøkonomisk argument for at prioritere tidlige indsatser yderligere på bekostning af senere indsatser.

**FIGUR V.3 HECKMANKURVEN**

Ifølge Heckmankurven er afkastet af investeringer i individers humankapital større, des tidligere i livet de foretages.



Anm.: Heckmankurven kan tænkes at afspejle det potentielle afkast i en situation, hvor der investeres den samme mængde ressourcer på tværs af aldersgrupper.

Kilde: Kurven er gengivet fra Heckman (2006).

## OPSUMMERING

### Teoretiske effekter af sundhed i barndommen

Dette afsnit har beskrevet teoretiske kanaler, hvorigennem sundhedsmæssige påvirkninger i barndommen kan have langsigtede konsekvenser for den enkelte. For det første kan der opstå langsigtede effekter, fordi helbredet som barn påvirker helbredet som voksen. For det andet kan helbredet som barn påvirke barnets udvikling af både kognitive og ikke-kognitive kompetencer. Kompetenceudviklingen i barndommen danner grundlaget for kompetenceniveauet som voksen og kan derigennem have langsigtede effekter. De langsigtede effekter på sundhed og kompetencer kan betyde, at der opstår afledte effekter på andre forhold som voksen. Den enkeltes helbredstilstand og kompetenceniveau kan eksempelvis have indflydelse på dennes arbejdsmarkedstilknytning og indkomspotentiale.

### Forældre afgørende for barnets sundhed

Særligt i den tidlige barndom er barnets sundhed i udgangspunktet i høj grad bestemt af forældrene. Ved at foretage sundhedsmæssige

investeringer i barnet kan forældrene eksempelvis påvirke barnets sundhed positivt. Forældrene kan imidlertid opleve begrænsninger i deres muligheder for at investere i barnets sundhed. Forældre kan desuden have en negativ indvirkning på barnets helbred ved, bevidst eller ubevidst, at udsætte barnet for ugunstige sundhedsmæssige påvirkninger.

#### Offentlige indsatser mindsker betydning af forældres ressourcer

Hvis begrænsninger i forældrenes ressourcer indebærer, at ellers rentable investeringer i barnets sundhed ikke foretages, kan det lede til et effektivitetstab i økonomien. Offentlige indsatser, som mindsker afhængigheden mellem børns sundhed og deres familiemæssige baggrund, kan potentielt mindske dette effektivitetstab og samtidig bidrage til at mindske uligheden i muligheder mellem børn. Såfremt offentlige sundhedsindsatser har en positiv indvirkning på barnets sundhed, kan offentlige sundhedsindsatser potentielt også være forbundet med gavnlige effekter på lang sigt gennem bedre helbred, større arbejdsmarkedstilknytning samt højere indkomst som voksen.

I næste afsnit beskrives litteratur, der empirisk har undersøgt effekterne af sundhed i barndommen samt af offentlige sundhedsindsatser målrettet børn.

## V.3

## EMPIRISK LITTERATUR

#### Indhold i afsnittet

I dette afsnit præsenteres empiriske resultater fra den økonomiske litteratur, der beskæftiger sig med de langvarige effekter af sundhed i barndommen. I første del af afsnittet opsummeres den betydelige litteratur, som har vist, at sundhedspåvirkninger i barndommen er vigtige for udfald senere i livet. Det er denne empiriske evidens, der ligger til grund for de økonomiske teorier præsenteret i forrige afsnit V.2, som forsøger at forklare, hvorfor sådanne langsigtede effekter kan opstå. I anden del af afsnittet opsummeres den eksisterende viden fra den økonomiske litteratur om effekterne af indsatser, der har til formål at forbedre børns sundhed. I gennemgangen af litteraturen fokuseres på studier, der er relevante for en dansk kontekst. Litteraturgennemgangen beskriver ikke nødvendigvis al litteratur om tidlige sundhedsindsatser, men fremhæver væsentlige resultater fra den økonomiske litteratur indenfor de områder, hvor der findes tilstrækkelig evidens til at drage generelle konklusioner.

## LANGSIGTEDE EFFEKTER AF SUNDHED I BARNDOMMEN

**Empirisk sammenhæng mellem tidlig og sen sundhed**

Epidemiologisk forskning har længe vist, at der eksisterer en sammenhæng mellem sundhedsforhold i den tidlige barndom og helbredet senere i livet, jf. f.eks. Almond og Currie (2011a) samt Conti mfl. (2019). Den tidlige litteratur havde hovedsageligt fokus på betydningen af sundhedspåvirkninger, der fandt sted på fosterstadiet, men senere er fokus blevet udvidet til også at omfatte påvirkninger senere i barndommen. Tanken om, at omgivelserne på fosterstadiet er en afgørende determinant for individets sundhed senere i livet, blev især drevet frem af David Barker, som i flere studier viste, at der på daværende tidspunkt eksisterede en positiv samvariation mellem sundhedstilstanden for nyfødte, målt ved blandt andet spædbarnsdødelighed og fødselsvægt, og sygdom samt dødelighed forårsaget af blandt andet diabetes og hjerteproblemer blandt voksne, jf. blandt andet Barker mfl. (1989a, 1989b).

**Effekter kan være latente i mange år**

Ifølge Barker (1990) eksisterer denne sammenhæng mellem sundhed tidligt og sent i livet, fordi der inde i fosteret foregår vigtige biologiske processer, som "programmerer" individet til at være disponibel over for visse former for kroniske sygdomme, som typisk først materialiserer sig i den midaldrende fase af livet. Det betyder også, at de sundhedsmæssige konsekvenser af ugunstige påvirkninger på fosterstadiet ikke nødvendigvis kommer til udtryk ved fødslen, men først bliver synlige sent i personens voksenliv, jf. Almond og Currie (2011a). Dermed kan effekterne forblive latente i mange år.

**Økonomisk litteratur har bidraget med viden i forhold til ...**

En begrænsning ved den tidlige epidemiologiske evidens var imidlertid, at den primært byggede på samvariationer mellem sundhed tidligt og sent i livet og dermed ikke udelukkede, at sammenhængen potentielt kunne afspejle andre forhold, som påvirkede begge variable, jf. f.eks. Almond og Currie (2011a). På denne baggrund er der siden årtusindeskiftet opstået en betydelig empirisk økonomisk litteratur indenfor området, som på flere punkter har bidraget med ny viden om de langvarige effekter af sundhed i barndommen sammenlignet med den tidlige epidemiologiske litteratur. Denne økonomiske forskning er blandt andet opsummeret i litteraturstudierne af Almond og Currie (2011a, 2011b), Almond mfl. (2018) og Conti mfl. (2019).

**... kausalitet, ...**

Den økonomiske litteratur har blandt andet bidraget til at etablere, at den empiriske sammenhæng mellem sundhed tidligt og sent i livet afspejler en egentlig kausal effekt af sundhedspåvirkninger i den tidlige barndom. For at identificere denne kausale effekt har den økonomiske litteratur i vid udstrækning gjort brug af naturlige eksperimenter, som udelukker indflydelse fra andre faktorer. Et klassisk eksempel er Almond (2006), som undersøger de langsigtede konsekvenser for amerikanske børn af

at være blevet eksponeret for influenzapandemien i 1918 på fosterstadiet. Pandemien ramte både uventet og med varierende alvorlighed på tværs af geografiske områder, hvilket gør det muligt at sammenligne de langsigtede udfald for børn, der som fostre blev eksponeret for pandemien, med børn, der ikke gjorde. Almond (2006) viser på denne baggrund, at eksponering overfor pandemien på fosterstadiet medførte en markant højere risiko for manglende erhvervsevne sent i voksenlivet som følge af fysisk invaliditet.

**... effekter af milde påvirkninger ...**

Et andet bidrag fra den økonomiske forskning har været at vise, at ikke kun store negative sundhedspåvirkninger såsom den dødelige influenza i 1918 eller hungersnød kan have langsigtede konsekvenser. Litteraturen har også vist, at selv milde sundhedsmæssige påvirkninger, som en større del af befolkningen udsættes for, kan medføre langvarige effekter, der kan spores ind i voksenlivet. De langvarige effekter er vist for mange former for milde "stød" til sundheden i den tidlige barndom og dækker blandt andet over mindre ernæringsmæssige påvirkninger, eksponering overfor alkohol eller tobak samt variationer i sæsonen, hvor børn fødes, jf. Almond mfl. (2018).

**... og effekter, der rækker udover sundhed**

Den økonomiske litteratur har endvidere vist, at de langsigtede effekter af tidlige omstændigheder ikke er begrænset til individets helbred, men også omfatter en lang række forhold med betydning for den enkeltes sociale og økonomiske status, herunder opnået uddannelse, indkomst og arbejdsmarkedstilknytning. Litteraturen har således vist, at begivenheder indtruffet før skolealderen kan forklare en betydelig del af den variation, der kan observeres i voksnes uddannelses- og arbejdsmarkedsrelaterede status, jf. Almond og Currie (2011b).

## **EFFEKTER AF TIDLIGE SUNDHEDSINDSATSER**

**Empirisk litteratur om effekter af tidlige sundhedsindsatser**

I det følgende rettes fokus mod den empiriske økonomiske litteratur, der undersøger effekterne af indsatser, der har til formål at forbedre børns sundhed. Indledningsvist præsenteres en række metodiske overvejelser samt afgrænsninger, der er foretaget i gennemgangen af litteraturen. Efterfølgende opsummeres resultaterne fra litteraturen, først med fokus på de direkte effekter af tidlige sundhedsindsatser på sundhed, og dernæst med fokus på de afledte effekter på uddannelse og arbejdsmarkedet. Litteraturgennemgangen bygger i høj grad på de to tidligere litteraturstudier af Wüst (2022) og VIVE (2020).<sup>4</sup>

---

4) Wüst (2022) gennemgår den empiriske litteratur fra de nordiske lande, der belyser effekterne af sundhedsindsatser målrettet nyfødte. VIVE (2020) fokuserer på sundhedsindsatser målrettet børn generelt med fokus på studier af relevans for en dansk kon-



### Metodiske overvejelser og afgrænsninger i litteraturgennemgangen

#### Udfordringer ved at identificere kausale effekter

Det er i udgangspunktet vanskeligt at estimere kausale effekter af tidlige sundhedsindsatser. Det skyldes, at der er et behov for at kunne sammenligne børn, der har modtaget indsatsen, med en sammenlignelig gruppe af børn, der ikke har modtaget indsatsen. I mange tilfælde eksisterer der dog ikke en sådan naturlig sammenligningsgruppe. En årsag til dette er, at de indsatser, der tilbydes børn i Danmark, i mange tilfælde er universelle, og der eksisterer derfor ikke umiddelbart en gruppe af børn, der ikke har modtaget indsatsen. En anden årsag er, at det for visse typer af indsatser ikke er tilfældigt, hvilke børn der modtager indsatsen. Det kan eksempelvis skyldes, at kun en selekteret gruppe af børnene ender med at gøre brug af tilbuddet, ligesom der i andre tilfælde kan være tale om en målrettet indsats, som kun tilbydes bestemte børn. Også i disse tilfælde eksisterer der ikke umiddelbart en naturlig sammenligningsgruppe, da de børn, der modtager indsatsen, som oftest ikke vil være sammenlignelige med de børn, der ikke modtager indsatsen.

#### Metodemæssige tilgange til at identificere kausale effekter ...

For at overkomme disse udfordringer gør den empiriske litteratur i vid udstrækning brug af, at der i nogle tilfælde af naturlige årsager opstår en tilfældig variation i, hvilke børn der modtager indsatsen, og hvilke der ikke gør. Denne variation kan grundlæggende opstå på to måder, jf. VIVE (2020). For det første kan der i forbindelse med implementeringen af indsatsen være geografisk eller tidsmæssig variation i indførelsen af indsatsen. Geografisk variation kan eksempelvis gøre det muligt at sammenligne børneårgange i kommuner, der har indført indsatsen, med de samme børneårgange i kommuner, der endnu ikke har indført indsatsen. En stor del af den danske og skandinaviske litteratur anvender denne form for variation til at identificere de empiriske effekter af en indsats, jf. f.eks. Wüst (2012) for Danmark, Bütikofer mfl. (2019) for Norge og Bhalotra mfl. (2017) for Sverige. Tilsvarende gør variation i adgang til indsatsen over tid det eksempelvis muligt at sammenligne børn, der blev født, før indsatsen blev indført, med børn, der blev født lige efter.

#### ... udnytter naturlig variation i adgangen til indsatsen

For det andet kan der for nogle indsatser være fastsat en grænseværdi, der angiver, hvilke børn der har adgang til indsatsen. Nogle studier i litteraturen anvender eksempelvis, at der for børn, der fødes med en lav fødselsvægt, typisk først tilbydes en ekstra indsats, hvis fødselsvægten falder under en given nedre grænse, jf. Daysal mfl. (2022) for

---

tekst, men med inddragelse af øvrig skandinavisk og udenlandsk litteratur. For en gennemgang af den bredere internationale litteratur henvises til Almond og Currie (2011a, 2011b), Almond mfl. (2018) og Conti mfl. (2019).

Danmark og Bharadwaj mfl. (2013) for Norge. Dermed kan børn, der fødes med en vægt lige over og under grænseværdien, sammenlignes.

**Fokus på studier,  
der estimerer  
kausale effekter**

I præsentationen af litteraturen er der alene medtaget studier, der ved brug af en af ovenstående tilgange sandsynliggør, at der estimeres en kausal effekt af den tidlige sundhedsindsats. Det betyder, at studierne ikke blot påviser, at der eksisterer en empirisk sammenhæng mellem den tidlige sundhedsindsats og det valgte effektmål, men estimerer en egentlig årsagssammenhæng.

**Kompenserende  
indsatser kan  
udviske effekt**

Det bør dog bemærkes, at det selv i disse tilfælde kan være en udfordring empirisk at identificere den *isolerede* effekt af en enkelt social indsats. Det skyldes, at der indenfor velfærdssystemet eksisterer mange forskellige indsatser, som kan fungere som substitutter for hinanden. Modtager et nyfødt barn eksempelvis mindre pleje på hospitalet ved fødslen, kan det medføre et øget antal kontakter til egen læge på et senere tidspunkt eller øge behovet for indsatser i daginstitutionen eller skolen senere i barndommen. Sådanne kompenserende indsatser vil trække i retning af at mindske forskellen mellem børn, der har modtaget henholdsvis ikke modtaget en given indsats. Hvis der ikke kan påvises en empirisk effekt af en given indsats, er det altså ikke nødvendigvis et udtryk for, at indsatsen ikke isoleret set har en effekt. Det er muligt, at effekten blot bliver modgået af andre initiativer, som det ikke er muligt at kontrollere for i analysen.

**Fokus på dansk  
og skandinavisk  
litteratur**

Foruden at fokusere på kausale effektstudier bygger litteraturgennemgangen så vidt muligt på dansk evidens. I de tilfælde, hvor den danske evidens er begrænset, suppleres primært med skandinaviske studier. Denne afgrænsning afspejler, at effekten af en indsats generelt må forventes at afhænge af den konkrete institutionelle og kulturelle kontekst. Da de øvrige skandinaviske lande er mere sammenlignelige med Danmark end andre lande, kan resultaterne fra disse lande derfor også bedre overføres til en dansk kontekst. I de tilfælde, hvor også den skandinaviske evidens er begrænset, inddrages dog også enkelte studier fra andre lande. Studier fra den internationale litteratur, der fokuserer på indsatser, der ikke er evalueret i skandinavisk kontekst indgår således ikke i gennemgangen.

**Skelnen mellem  
typen af ændring ...**

Udover ovenstående afgrænsninger vil der i litteraturgennemgangen blive skelnet imellem studier, der undersøger indførslen af en tidlig sundhedsindsats og studier, der undersøger ændringer i eksisterende tidlige sundhedsindsatser. Denne skelnen er relevant, da der potentielt kan være betydelige forskelle i effekterne af de to typer af ændringer, jf. VIVE (2020) og *Dansk Økonomi, forår 2017*. Som et eksempel kan det formodes, at indførslen af hjemmebesøg af sundhedsplejersker for

familier med nyfødte børn har været forbundet med betydelige positive effekter, mens det er sandsynligt, at effekten af at øge antallet af hjemmebesøg med ét yderligere besøg vil være mindre. Desuden er det plausibelt, at effekten generelt vil aftage i takt med omfanget af ressourcer, der i forvejen anvendes på området. Eksempelvis er det sandsynligt, at effekten af at øge antallet af hjemmebesøg med ét besøg vil være mindre, hvis ændringen sker fra et udgangspunkt på fem besøg sammenlignet med et udgangspunkt på et besøg.

#### ... og aldersgruppen for indsatsen

Sundhedsindsatser målrettet børn kan tage mange former og spænder over indsatser modtaget i den helt tidlige barndom, herunder på fosterstadiet, til indsatser målrettet børn i skolealderen. Der kan imidlertid være betydelig forskel i både indholdet og effekterne af disse indsatser. Derfor skelnes i litteraturgennemgangen ligeledes imellem, hvilken aldersgruppe der udgør målgruppen for indsatsen. Den eksisterende empiriske viden bygger i høj grad på indsatser målrettet nyfødte børn, mens der omvendt kun findes et begrænset antal effektstudier – og så vidt vides ingen danske – af indsatser målrettet ældre børn. For ældre børn er der primært undersøgt sundhedsindsatser i form af skolemadsordninger.

#### Effekter på sundhed

#### Indsatser målrettet nyfødte

Der findes forholdsvis megen dansk og skandinavisk evidens for sundhedseffekterne af tidlige sundhedsindsatser målrettet nyfødte. Disse sundhedseffekter er især belyst i forbindelse med indførslen af indsatser, der fandt sted i de skandinaviske lande i 1930-40'erne, men der er også nogen evidens for effekterne af ændringer i eksisterende indsatser. Evidensen bygger primært på sundhedseffekter på kort sigt, mens kun et mindre antal studier også belyser de langsigtede sundhedseffekter ind i voksenlivet. Dette fokus på kortsigtede effekter hænger sammen med, at en forudsætning for, at det er muligt at observere effekter på lang sigt, er, at den undersøgte ændring skal ligge tilstrækkeligt tilbage i tid. Den danske og skandinaviske litteratur finder helt overordnet positive sundhedseffekter af indsatser målrettet nyfødte. De konkrete effektstørrelser varierer dog mellem studierne, blandt andet som følge af forskelle i den konkrete ændring, der undersøges, og hvordan sundhed måles.

#### Indførsel af universelle tilbud målrettet nyfødte ...

En første gruppe af danske og skandinaviske studier undersøger effekterne af indførslen af universelle ordninger i 1930-40'erne, der indebærer gratis sundhedspleje målrettet nyfødte og deres mødre. I Danmark blev der indført gratis hjemmebesøg af en sundhedsplejerske efter fødslen, mens der i Sverige og Norge blev indført lignende universelle tilbud, som både foregik via hjemmebesøg og via besøg på sundhedsklinikker. Alle

studier udnytter geografisk variation i, hvornår ordningerne blev indført, til at estimere effekterne af indsatserne. Der er generelt enighed blandt studierne om, at indførelsen af de nævnte indsatser bidrog betydeligt til at reducere spædbarnsdødeligheden blandt nyfødte på daværende tidspunkt, jf. Wüst (2012) for Danmark; Knutsson (2017) og Bhalotra mfl. (2017) for Sverige; og Bütikofer mfl. (2019) for Norge.

**... havde positive sundhedseffekter på kort sigt ...**

For Danmark estimerer Wüst (2012) eksempelvis, at indførelsen af hjemmebesøg af sundhedsplejersker i Danmark reducerede spædbarnsdødeligheden med 9-17 pct. For Norge estimerer Bütikofer mfl. (2019), at indsatsen bidrog til at sænke spædbarnsdødeligheden med 18 pct., mens Bhalotra mfl. (2017) for Sverige estimerer et fald på 24 pct. Studierne peger på, at indsatserne især bidrog til at reducere dødeligheden blandt de nyfødte ved at forebygge sygdom igennem bedre ernæring, og ved tidligt at opspore sygdom, der kunne medføre dødsfald.

**... og på lang sigt**

Nogle studier udnytter, at indførelsen af de nævnte indsatser ligger langt tilbage i tid, hvilket gør det muligt at belyse indsatsernes langsigtede sundhedseffekter. Disse studier finder overordnet positive langsigtede effekter på sundhedsmål, der er påvist at være relateret til helbred og ernæring i den tidlige barndom, jf. Wüst (2022). Hjort mfl. (2017) finder eksempelvis, at danske børn, der havde modtaget hjemmebesøg af en sundhedsplejerske, havde en højere overlevelsesrate (ca. 0,5 pct.), lavere forekomst af hjertekarsygdomme (ca. 2 pct.) samt færre hospitalsindlæggelser som midaldrende voksne.<sup>5</sup> Bhalotra mfl. (2017) finder tilsvarende en negativ effekt på dødeligheden for ældre voksne (7 pct.), mens Bütikofer mfl. (2019) finder positive effekter på et aggregeret sundhedsindeks.<sup>6</sup> To svenske studier, der undersøger indførelsen af andre typer af sundhedsindsatser målrettet nyfødte i 1930'erne, finder ligeledes positive langsigtede sundhedseffekter, i begge tilfælde målt ved hospitalsindlæggelser, jf. Lazuka (2020, 2021).<sup>7</sup>

---

5) Wüst mfl. (2018) undersøger for Danmark effekterne i den mellemliggende periode fra barndom til voksen, men finder ingen effekter på unge voksnes sundhed, målt ved højde og vægt ved session. Den manglende effekt kan indikere, at der eksisterer en såkaldt latensperiode for sundhedspåvirkninger som barn, som indebærer, at sundhedseffekterne først kommer til udtryk senere i voksenlivet, jf. også tidligere i afsnittet.

6) I modsætning til de nævnte studier finder Knutsson (2017) ingen signifikante langsigtede effekter på dødeligheden som voksen. Knutsson (2017) og Bhalotra mfl. (2017) undersøger meget lignende indsatser, som blev implementeret i Sverige i 1930'erne; mens Bhalotra mfl. (2017) undersøger en forsøgsordning, der blev implementeret i starten af 1930'erne, undersøger Knutsson (2017) den efterfølgende implementering af en national indsats, som var motiveret af forsøgsordningen.

7) Lazuka (2020) undersøger introduktionen af en ny behandling mod lungebetændelse for nyfødte, mens Lazuka (2021) undersøger åbningen af fødeafdelinger, som gav adgang til bedre forhold under fødslen.

**Positive effekter via forældrenes investeringer i barnet**

Som også diskuteret i afsnit V.2 kan offentlige sundhedsindsatser blandt andet virke ved at øge forældrenes viden om hensigtsmæssig adfærd, som kan være til gavn for barnets helbred, og derved indirekte øge forældrenes egne investeringer i barnet. Enkelte danske studier undersøger i lyset heraf, hvilken betydning hjemmebesøg af sundhedsplejersker kan have for udvalgte former for forældreadfærd. Disse studier viser, at besøg af sundhedsplejersker kan medvirke til at øge vaccinationsraten blandt de nyfødte, jf. Hirani og Wüst (2022), øge varigheden af amningen, jf. Kronborg mfl. (2016) samt forebygge vuggedød, jf. Altindag mfl. (2022).

**Reduktioner i indsatsen ...**

En anden gruppe af danske studier betragter i modsætning til indførelsen af indsats, hvilken betydning det har, hvis der bliver ændret i omfanget af en eksisterende indsats målrettet nyfødte. Som også diskuteret ovenfor kan sådanne effekter adskille sig fra effekterne af at indføre en ordning, blandt andet fordi der er forskel i størrelsen af ændringen samt i omfanget af indsatsen i udgangspunktet. Disse studier har undersøgt virkningerne af at blive tilbudt færre lægeydelser under graviditeten, jf. Jensen (2014), at blive hjemsendt fra hospitalet samme dag for ukomplicerede fødsler, jf. Sievertsen og Wüst (2017), at blive tilbudt mindre pleje under fødslen, jf. (Maibom mfl. (2021), samt at miste et hjemmebesøg fra sundhedsplejersken efter fødslen, jf. Kronborg mfl. (2016) og Hirani mfl. (2022).

**... kan have negative sundhedseffekter**

Alle studier betragter altså reduktioner i indsatsen og udnytter på forskellig vis variation på tværs af kommuner eller fødselstidspunkter i, hvor stor en indsats der bliver givet, til at estimere effekterne. Overordnet finder disse studier i et vist omfang negative sundhedseffekter på kort sigt af at reducere sundhedsindsatsen overfor nyfødte. I flere tilfælde er der dog tale om mindre eller midlertidige effekter, og i nogle tilfælde kan der kun findes en effekt for udvalgte sundhedsmål. Studierne fund er uddybet i boks V.2.

## BOKS V.2 DANSKE STUDIER AF ÆNDRINGER I EKSISTERENDE INDSATSER

I det følgende uddybes fundene i de danske studier, der undersøger effekterne af at ændre i en eksisterende sundhedsindsats målrettet nyfødte.

Studierne betragter forskellige konkrete indsatser og belyser dermed både indsatser, der finder sted før, under og efter fødslen. Fælles for studierne er, at de alle betragter effekterne af at reducere i omfanget af en indsats. Jensen (2014) undersøger eksempelvis betydningen af, at nogle mødre blev tilbudt færre lægeydelser under graviditeten i 1980'erne som følge af mindre økonomisk incitament blandt lægerne til at tilbyde ydelser. Sievertsen og Wüst (2017) undersøger indførslen af hjemsendelse fra hospitalet samme dag for ukomplicerede fødsler og ikke-førstegangsfødende i 1990'erne. Maibom mfl. (2021) udnytter naturlig dag-til-dag variation i travlheden på fødeafdelinger til at undersøge effekterne af at blive tilbudt mindre pleje under fødslen. Slutteligt udnytter både Kronborg mfl. (2016) og Hirani mfl. (2022) sygeplejerskestrejken i 2008 til at undersøge effekten af at miste et hjemmebesøg fra en sundhedsplejerske efter fødslen.

Studierne belyser udelukkende sundhedseffekterne på kort sigt af at blive tilbudt en mindre indsats. Flere studier belyser dog ikke kun sundhedseffekterne på barnet, men også på moderen. Overordnet finder studierne i et vist omfang negative sundhedseffekter af at reducere sundhedsindsatsen overfor nyfødte. I flere tilfælde er der imidlertid tale om mindre effekter, og i nogle tilfælde kan der kun påvises en effekt for udvalgte sundhedsmål.

Jensen (2014) finder eksempelvis primært en negativ effekt af at blive tilbudt færre lægeydelser under graviditeten for gruppen af yngre mødre (en reduktion i fødselsvægten på 1,8 pct. samt en stigning i sandsynligheden for for tidlig fødsel med 58 pct.), men finder for den samlede gruppe af mødre kun små og i visse tilfælde insignifikante effekter. Maibom mfl. (2021) finder kun meget små negative effekter på den nyfødtes sundhedstilstand og efterfølgende kontakter til sundhedsvæsenet af at blive tilbudt mindre pleje under fødslen. Sievertsen og Wüst (2017) finder, at hjemsendelse fra hospitalet samme dag øgede forbruget af andre sundhedsydelser for børnene i den første måned efter fødslen (en stigning i sandsynligheden for genindlæggelse på 3 pct.point), men finder ingen effekt for længere tidshorisonter eller for moderen.

Kronborg mfl. (2016) finder for børn, der mistede et hjemmebesøg som følge af sygeplejerskestrejken i 2008, ligeledes kun en effekt på korte tidshorisonter og på antallet af lægekontakter, men ikke på genindlæggelser. Et opfølgende studie, hvor forfatterne i stedet undersøger betydningen af at miste et hjemmebesøg på forskellige alderstrin, finder omvendt, at børn og mødre, der mistede et tidligt hjemmebesøg, havde flere kontakter til sundhedsvæsenet i op til fire år efter fødslen sammenlignet med børn, der mistede et senere hjemmebesøg, jf. Hirani mfl. (2022). Studiet peger dermed på, at særligt de tidlige besøg af en sundhedsplejerske er vigtige for barnets og moderens sundhed. Konkret steg antallet af lægekontakter i to til fire år efter fødslen med 12-20 pct. blandt børnene og 9-14 pct. blandt mødre. Desuden steg børnenes sandsynlighed for at blive indlagt med 40 pct.

**Større indsats for  
nyfødte med lav  
fødselsvægt ...**

En anden måde, hvorpå effekten af ændringer i indsatsens omfang kan belyses, er som tidligere beskrevet at udnytte, at der for visse indsatser eksisterer et skæringspunkt for, hvornår børn tilbydes en ekstra indsats. Et dansk og norsk studie udnytter begge, at børn, der ved fødslen har en vægt lige under grænseværdien for en meget lav fødselsvægt, tilbydes mere medicinsk behandling end børn, der fødes med en vægt lige over grænseværdien, jf. Daysal mfl. (2022) og Bharadwaj mfl. (2013).

**... har positive  
helbredseffekter**

Begge studier finder positive helbredseffekter på kort sigt for børn, der tilbydes ekstra behandling, målt som en reduktion i spædbarnsdødeligheden på mellem 3 og 5 pct.point. Dette er store effekter set i lyset af niveauet for spædbarnsdødeligheden for gruppen af børn med en fødselsvægt lige over grænseværdien. For Danmark finder Daysal mfl. (2022) ydermere en mere længerevarende effekt på barnets kontakter til sundhedsvæsenet i løbet af hele skolealderen og finder desuden positive afledte effekter på moderens mentale helbred målt ved et reduceret forbrug af antidepressiv medicin.

**Indsatser målrettet  
ældre børn**

En tredje gruppe af studier indenfor litteraturen betragter sundhedseffekterne af sundhedsindsatser målrettet ældre børn. I modsætning til indsatser målrettet nyfødte er den empiriske evidens med relevans for en dansk kontekst imidlertid relativt begrænset på dette område. Der findes så vidt vides ingen dansk evidens, men et enkelt svensk studie samt nogle øvrige udenlandske studier.

**Ingen langsigtede  
sundhedseffekter  
af skolemad**

Det svenske studie og et amerikansk studie undersøger begge indførslen af gratis skolemad i midten af 1900-tallet, hvilket bidrog til at forbedre ernæringen blandt skolebørn, jf. Alex-Petersen mfl. (2017) og Hinrichs (2010). Begge studier er i stand til at belyse effekterne på mellemlang og lang sigt. Mens det svenske studie finder visse positive sundhedseffekter på mellemlang sigt for unge voksne (målt ved højde og vurderet helbred ved session), kan hverken det svenske eller amerikanske studie påvise signifikante effekter på lang sigt opgjort ved diverse sundhedsmål. På trods af dette finder begge studier positive effekter på børnenes uddannelsesniveau, jf. også senere i afsnittet. Dette kan pege på, at de langsigtede gevinster ved skolemad ikke går gennem forbedret helbred som voksen, men gennem de umiddelbare effekter på indlæringen i skoleårene.

### Afledte effekter på uddannelse og arbejdsmarked

#### Potentiale for positive afledte økonomiske effekter på lang sigt

Tidlige sundhedsindsatser kan potentielt have gavnlige effekter på lang sigt, der rækker ud over de direkte effekter på helbredet, jf. også afsnit V.2. I den empiriske litteratur er disse langsigtede effekter primært undersøgt for individernes arbejdsmarkedstilknynning og indkomst. Eventuelle afledte effekter på arbejdsmarkedet kan dels afspejle et bedre helbred for de berørte børn som voksne, men kan også være et udtryk for positive effekter på børnenes opbygning af humankapital i barndommen. Højere kognitive og ikke-kognitive kompetencer kan blandt andet give sig udslag i højere karakterer i skolen, men kan også senere i livet føre til højere opnået uddannelse. På baggrund af dette undersøger nogle studier, om positive effekter på humankapital kan være en mekanisme bag de langsigtede effekter på arbejdsmarkedet ved netop at undersøge effekterne på skolekarakterer og uddannelsesniveau.

#### Begrænset viden om de langsigtede effekter, ...

Den empiriske evidens for de langsigtede økonomiske konsekvenser af tidlige sundhedsindsatser er imidlertid noget mere begrænset end evidensen for sundhedseffekterne. Den danske og skandinaviske evidens, der findes, bygger i altovervejende grad på analyser af indførslen af sundhedsindsatser målrettet nyfødte. Omvendt er der endnu kun få studier af de langsigtede konsekvenser for ændringer i eksisterende indsatser og for indsatser målrettet ældre børn.

#### ... men foreløbig evidens peger på positive effekter

Overordnet peger den eksisterende litteratur ikke desto mindre på, at tidlige sundhedsindsatser kan være forbundet med positive langsigtede effekter på arbejdsmarkedet, og at en del af denne effekt går igennem positive effekter på børnenes humankapital målt ved skolekarakterer og uddannelseslængde. Der findes imidlertid også enkelte studier, som ikke er i stand til at påvise en effekt. Samlet set er evidensen for afledte økonomiske konsekvenser på lang sigt af tidlige sundhedsindsatser derfor fortsat tvetydig. I det følgende beskrives først resultaterne i litteraturen for skoleresultater, hvorefter fokus rettes mod effekter på uddannelse og arbejdsmarkedet.

#### Positive effekter på karakterer for nyfødte ...

Alle danske og skandinaviske studier, der undersøger effekterne af tidlige sundhedsindsatser på børnenes karakterer i skolen, finder signifikante effekter. For Danmark er effekterne undersøgt i Sievertsen og Wüst (2017), som finder, at børn, der blev hjemsendt fra hospitalet samme dag som fødslen, havde lavere karakterer ved afgangseksamen, samt i Daysal mfl. (2022), som finder positive effekter på afgangskarakterer af at modtage ekstra medicinsk behandling for børn født med en meget lav fødselsvægt. Daysal mfl. (2022) finder desuden ikke kun positive effekter på karakterer for barnet selv, men også positive



afsmittende effekter af omtrent samme størrelsesorden for barnets søskende. For Norge finder Bharadwaj mfl. (2013) i lighed med Daysal mfl. (2022) positive effekter på norske børns afgangskarakterer af at modtage ekstra behandling ved lav fødselsvægt, mens Bhalotra mfl. (2022) for Sverige finder en positiv effekt på karaktergennemsnittet i 4. klasse af at have haft adgang til gratis sundhedspleje efter fødslen.

#### ... og ældre børn

Alle ovennævnte studier opgør effekterne som standardiserede effektstørrelser og finder effekter i intervallet 0,08-0,3 standardafvigelser.<sup>8</sup> En simpel beregning viser, at dette svarer til omtrent 10-50 pct. af forskellen i karakterer mellem danske børn, hvis familie befinder sig i de øverste og nederste 10 pct. af indkomstfordelingen.<sup>9</sup> Der er altså tale om effekter af relativt stor størrelsesorden. I overensstemmelse med den skandinaviske evidens for nyfødte børn peger amerikanske og britiske studier, der studerer skolemad for ældre børn, på, at adgang til skolemad samt sundere skolemad kan føre til bedre testresultater i skolen og lavere sygefravær, jf. f.eks. Anderson mfl. (2017) og Belot og James (2011).

#### For effekter på uddannelse og arbejdsmarked ...

Evidensen for de eventuelle langsigtede effekter på uddannelse og arbejdsmarkedet er mere tvetydig, idet enkelte studier ikke kan påvise en effekt. Overvægten af studierne peger imidlertid i retning af positive langsigtede effekter af de tidlige sundhedsindsatser.

#### ... finder enkelte studier ikke en effekt, ...

For de skandinaviske lande er der eksempelvis fundet blandede resultater for de langsigtede effekter af indførelsen af universel sundhedspleje for nyfødte og deres mødre i 1930-40'erne. På den ene side finder det danske studie af Hjort mfl. (2017) – på trods af positive langsigtede sundhedseffekter – ingen signifikante effekter på hverken uddannelseslængde, indkomst eller stillingstype af at have modtaget hjemmebesøg af en sundhedsplejerske som nyfødt. Knutsson (2017) finder ligeledes ingen signifikante effekter på uddannelseslængde eller indkomst for svenske børn. På den anden side finder Bhalotra mfl.

8) En standardiseret effektstørrelse betyder, at effektmålet er reskaleret til at have et gennemsnit på nul og en standardafvigelse på én. Dermed skal effektstørrelsen tolkes i standardafvigelser. En fordel ved at oplyse standardiserede effektstørrelser er, at resultaterne bliver sammenlignelige på tværs af studier og for forskellige karakterskalaer.

9) Dette beregningseksempel er baseret på Daysal mfl. (2022), som med udgangspunkt i danske registerdata beregner, at forskellen i karaktergennemsnittet mellem børn fra den øverste og nederste indkomstdecil er 0,6-0,8 standardafvigelser.

(2022) for Sverige og Bütikofer mfl. (2019) for Norge positive langsigtede effekter på både uddannelseslængde, indkomst, beskæftigelse og stillingstype.<sup>10</sup>

**... men flere andre finder positive effekter**

Også for indførslen af andre former for sundhedsindsatser målrettet nyfødte i en skandinavisk kontekst er der fundet positive langsigtede effekter. For Sverige finder Lazuka (2020, 2021) således, at henholdsvis åbningen af fødeafdelinger og indførslen af en ny type behandling mod lungebetændelse for nyfødte var forbundet med højere uddannelse og indkomst samt en lavere sandsynlighed for at være på førtidspension for de berørte børn.<sup>11</sup> Også blandt ældre børn finder de få studier, der eksisterer, positive langsigtede effekter på uddannelse og indkomst af indførslen af skolemadsordninger. De positive effekter er både fundet i Sverige, jf. Alex-Petersen mfl. (2017), Norge, jf. Bütikofer mfl. (2018) og USA, jf. Hinrichs (2010).

**Effekter i omtrent samme størrelsesorden**

På trods af, at enkelte studier ikke kan påvise nogen langsigtede effekter, peger den eksisterende litteratur altså samlet set i retning af, at indførslen af tidlige sundhedsindsatser har været forbundet med positive langsigtede effekter på økonomiske udfald for de berørte børn. De estimerede effekter er af omtrent samme størrelsesorden på tværs af studierne. Blandt de studier, der finder signifikante effekter på uddannelse, peger resultaterne på, at indførslen af sundhedsindsatserne forlængede antallet af skoleår med mellem 0,1 og 0,3 år blandt de berørte børn. For indkomst finder de fleste studier, at indkomsten blev løftet med mellem 2 og 5 pct. Til sammenligning finder Andersen (2019) for danske mænd, at et års ekstra uddannelse i gennemsnit løfter indkomsten med knap 5 pct.

**Positiv indkomsteffekt afspejler delvist længere uddannelse**

Den positive effekt på indkomst vil være et produkt af effekter på timelønnen, som generelt stiger med den enkeltes produktivitet, og beskæftigelsen. Flere studier peger på, at den positive indkomsteffekt delvist kan tilskrives en positiv effekt på timelønnen, som går igennem længere uddannelse. Lazuka (2020) estimerer eksempelvis, at højere uddannelse kan forklare omtrent en tredjedel af den positive effekt på indkomsten, mens Alex-Petersen mfl. (2017) finder, at uddannelse kan

---

10) Bhalotra mfl. (2022) finder dog kun signifikante effekter for piger og ikke drenge, hvilket kan hænge sammen med, at potentialet for højere beskæftigelse var større blandt piger som følge af den lavere erhvervsdeltagelse i udgangspunktet.

11) I USA er der tilsvarende fundet positive langsigtede effekter på uddannelse, indkomst og beskæftigelse af indførslen af den nye type af behandling mod lungebetændelse for nyfødte, jf. Bhalotra og Venkataramani (2015). I det amerikanske tilfælde findes dog kun en signifikant effekt for mænd, hvilket kan afspejle, at dødeligheden blandt drenge som følge af lungebetændelse var markant højere end for piger, og at der derfor var et betydeligt større potentiale for at reducere dødeligheden blandt drengene.

forklare omtrent halvdelen af indkomsteffekten. Den resterende indkomsteffekt kan udover højere beskæftigelse afspejle andre positive effekter på den enkeltes produktivitet, eksempelvis bedre helbred eller højere kompetencer, som ikke er afspejlet i et højere uddannelsesniveau, jf. også afsnit V.2.

**Dansk studie undersøger afledte effekter på forældres arbejdsudbud, ...**

Der findes så vidt vides ingen studier i en dansk eller skandinavisk kontekst, der belyser de langsigtede økonomiske effekter for børn, der er blevet udsat for ændringer i en eksisterende sundhedsindsats. Daysal mfl. (2022) undersøger til gengæld de potentielle afledte effekter på danske forældres arbejdsudbud og indkomst af, at deres børn modtager en ekstra behandling ved fødslen som følge af, at deres børn er blevet født med en vægt under grænseværdien for en meget lav fødselsvægt. Der kan potentielt opstå positive afledte effekter på forældrenes arbejdsudbud, idet studiet både finder, at den ekstra indsats forbedrer barnets sundhed igennem hele barndommen og fører til, at både barnet selv og dets søskende klarer sig bedre i skolen, målt ved karakterer, jf. ovenfor.

**... men finder ingen effekt herpå**

Daysal mfl. (2022) kan imidlertid ikke påvise nogen signifikante effekter på danske forældres arbejdsudbud eller indkomst af have modtaget ekstra støtte i forbindelse med fødslen. Dette kan ifølge forfatterne hænge sammen med, at der i Danmark eksisterer et betydeligt socialt sikkerhedsnet, som på andre måder kan understøtter de familier, hvis barn fødes med en vægt lige over grænseværdien for en meget lav fødselsvægt, og som derfor ikke tilbydes en ekstra indsats i forbindelse med fødslen. Den mulige negative effekt for disse familier kan dermed blive modvirket af en højere indsats andre steder i velfærdssystemet, hvilket reducerer forskellen mellem de familier, der blev tilbudt henholdsvis ikke tilbudt en ekstra indsats efter fødslen, jf. også diskussionen tidligere i afsnittet.

**Størst effekt for børn fra dårligere stillede familier**

Mens alle ovennævnte effekter beskriver den gennemsnitlige effekt af at modtage en sundhedsindsats på tværs af alle børn, er det sandsynligt, at effekten kan variere afhængigt af børnenes socioøkonomiske baggrund. På den ene side er det muligt, at effekten er større for børn fra dårligere stillede hjem, idet offentlige indsatser for disse børn i højere grad bidrager til at øge de samlede sundhedsinvesteringer i barnet. På den anden side er det muligt, at mere ressourcestærke forældre i højere grad er i stand til at bygge ovenpå de offentlige investeringer, således at den samlede effekt bliver større for børn fra bedre stillede hjem. Den eksisterende evidens peger dog på, at effekten af de offentlige sundhedsindsatser generelt er større for børn, der kommer fra mindre ressourcestærke hjem. Dette findes både i en dansk sammenhæng, jf. Sievertsen og Wüst (2017), og i en norsk, jf. Bütikofer

mfl. (2019), og svensk sammenhæng, jf. Alex-Petersen mfl. (2017). Litteraturen peger dermed på, at offentlige sundhedsindsatser kan bidrage til at mindske uligheden mellem børn, jf. også afsnit V.2.

### Opsummering

#### Evidens for positive effekter af tidlige sundhedsindsatser

Samlet set peger den eksisterende empiriske evidens på, at offentlige indsatser målrettet børns sundhed kan være forbundet med positive effekter, både på kort og lang sigt. Evidensen er størst for effekterne på sundhed på kort sigt, men der findes også nogen evidens for positive langsigtede effekter på sundhed, uddannelse og arbejdsmarkedet. Effekterne findes i flere tilfælde desuden at være størst for børn fra dårligere stillede hjem, hvilket taler for, at tidlige sundhedsindsatser kan bidrage til at mindske uligheden mellem børn. I de tilfælde, hvor der ikke findes en effekt, kan det både afspejle en reel nuleffekt, men kan også afspejle, at effekten modvirkes af andre kompenserende indsatser.

#### Stadig begrænset viden for ændringer i indsatser, ...

Der er dog stadig begrænset viden om de empiriske effekter af tidlige sundhedsindsatser på flere punkter. For det første bygger den eksisterende evidens i høj grad på studier af indførslen af tidlige sundhedsindsatser, mens der omvendt kun er begrænset viden om effekterne af ændringer i eksisterende indsatser. Som også diskuteret tidligere i afsnittet kan der være væsentlige forskelle i effekterne af at indføre en ordening og effekterne af at ændre i en eksisterende ordening.

#### ... ældre børn samt mere langsigtede mål

For det andet er den eksisterende viden i altovervejende grad baseret på indsatser målrettet nyfødte, mens der kun findes relativt få – og så vidt vides ingen danske – studier af indsatser målrettet ældre børn. Det betydelige fokus på indsatser målrettet nyfødte kan hænge sammen med, at litteraturen om tidlige sundhedspåvirkninger især har påpeget vigtigheden af omstændighederne i barnets første leveår. Det udelukker dog ikke, at også sundhedspåvirkninger senere i barndommen kan have væsentlige effekter. Endeligt er effekterne af tidlige sundhedsindsatser bedst belyst for børnenes helbred, mens de langsigtede effekter på især indkomst og arbejdsudbud endnu ikke er lige så velbelyste. Det samme gælder potentielle afledte effekter på resten af familien.

#### Effektanalyse i næste afsnit bidrager med ny viden

I næste afsnit præsenteres en ny analyse, som undersøger effekterne af indførslen af vederlagsfri børnetandpleje for skolebørn i Danmark. Analysen bidrager til den eksisterende litteratur ved dels at fokusere på en sundhedsindsats målrettet ældre børn og ved dels at undersøge de langsigtede effekter på blandt andet brugen af sundhedsydelser, dødssandsynligheden, arbejdsmarkedstilknøytning og indkomst.

## V.4

# LANGSIGTEDE EFFEKTER AF VEDERLAGSFRI BØRNETANDPLEJE

**Fokus på  
langsigtede effekter  
af børnetandpleje**

Som beskrevet i de foregående afsnit kan sundhedsindsatser i barndommen have følgevirkninger langt ind i voksenlivet. Desværre er der kun sparsomt med økonomisk litteratur, der belyser effekten af tidlige sundhedsindsatser i en dansk kontekst. I dette afsnit undersøges de langsigtede effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje.

**Bidraget til den  
sparsomme litteratur  
om effekter af tidlige  
sundhedsindsatser**

Analysen bidrager til den eksisterende litteratur på området ved at fokusere på langsigtede effekter af en tidlig sundhedsindsats samt ved at undersøge effekten af en indsats målrettet børn i skolealderen. Den eksisterende danske litteratur har primært fokus på sundhedsindsatser for helt små børn og kun en mindre del undersøger langsigtede effekter, jf. afsnit 3 ovenfor. Så vidt vides er effekten af børnetandplejen på andet end tandsundheden ikke tidligere belyst.

**Afsnittets opbygning**

Resten af afsnittet er opbygget som følger. Først argumenteres kort for, at børnetandplejen kan have langsigtede konsekvenser og dernæst beskrives indførelsen af børnetandplejen i Danmark. Herefter præsenteres resultaterne af en ny analyse, der søger at dokumentere langsigtede effekter af børnetandplejen. Der er fokus på brugen af såvel tandpleje- som øvrige sundhedsydelser, dødssandsynligheden, uddannelsesniveau, tilknytningen til arbejdsmarkedet og indkomsten som voksen. Resultaterne af analysen præsenteres i to dele. Først undersøges rent deskriptivt, om der er tydelige tegn på langsigtede effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje, dernæst undersøges, om der økonometrisk kan påvises statistisk signifikante effekter. Hverken de deskriptive illustrationer eller den økonometriske analyse underbygger langsigtede effekter af børnetandpleje på de udvalgte effektmål. Afsnittet afrundes med en opsummering og diskussionen af mulige årsager til, at der ikke kan påvises langsigtede effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje, selvom børnetandplejen uden tvivl har haft stor betydning for tandsundheden.

## **BØRNETANDPLEJE KAN HAVE LANGSIGTEDE KONSEKVENSER**

### **Børnetandpleje er eksempel på en tidlig sundhedsindsats**

Som beskrevet i afsnit 2 kan tidlige sundhedsindsatser have langsigtede konsekvenser både for sundheden som voksen, men også på opbygningen af humankapital og derved på arbejdsmarkedstilknytning og indkomspotentiale. Børnetandpleje er et eksempel på en sådan tidlig sundhedsindsats.

### **Børnetandpleje kan påvirke tandsundhed som barn og voksen ...**

Først og fremmest må børnetandpleje formodes at påvirke tandsundheden som barn. Således peger ordontologiske studier på, at tandsundheden hos børn var markant forbedret efter indførelsen af retten til børnetandpleje, jf. Schwarz (1985), Friis-Hasché (1994), Richard mfl. (2022). Tandsundheden som barn kan forventes at påvirke tandsundheden som voksen, jf. Petersen mfl. (2004). Tandsundheden i den voksne befolkning er blevet markant bedre de seneste 30 år, og en del af denne forbedring tilskrives børnetandplejen, jf. Petersen mfl. (2021). Børnetandplejen kan således forventes at påvirke brugen af tandplejeydelser som voksen.

### **... og den generelle sundhed som voksen ...**

En række sundhedsvidenskabelige studier har påvist, at der er en klar sammenhæng mellem tandsundheden som voksen og sundhedstilstanden generelt, jf. Holmstrup mfl. (2017). Der er således studier, der indikerer, at behandling for paradentose kan have en effekt på sygdomme som gigt, diabetes og hjerte-kar-sygdomme, jf. Holmstrup mfl. (2017). Givet at tandsundheden påvirker den generelle sundhed, er det således muligt, at retten til vederlagsfri børnetandpleje påvirker brugen af sundhedsydelser som voksen. I sidste ende har sundheden som voksen betydning for den forventede levetid, jf. Dalgaard mfl. (2022).

### **... og derigennem arbejdsmarkedstilknytning**

Hvis børnetandplejen har indflydelse på sundheden som voksen, kan der være en række afledte konsekvenser heraf. Eksempelvis har helbredet som voksen betydning for arbejdsmarkedstilknytningen, jf. afsnit 2.

### **Tandsundhed kan påvirke produktiviteten**

Tandsundheden kan desuden påvirke opbygningen af kompetencer. Eksempelvis kan tandpine gøre det svært at koncentrere sig om undervisningen i skolen, og et mindre udbytte af undervisningen i skolen kan have betydning for kompetenceopbygningen senere hen, jf. afsnit 2. I sidste ende kan tandsundheden således påvirke produktiviteten og dermed indkomspotentialet. I det omfang tandsundheden påvirker den generelle sundhed, kan der også være en indirekte effekt af tandsundhed via sundhed på produktiviteten, jf. afsnit 2.

**Tandsundhed kan påvirke arbejdsmarkedstilknytning og indkomst direkte**

Endelig kan tandsundheden som voksen i sig selv have en effekt på såvel arbejdsmarkedstilknytning som indkomst. Tandsundheden har – udover den sundhedsmæssige betydning – kosmetisk betydning. Dårlige tænder kan påvirke selvtilliden og virke stigmatiserende, og man kan forestille sig, at både selvtillid og udseende kan have indflydelse på sandsynligheden for at få et job. Der er således studier, der viser, at bedre tandsundhed er forbundet med højere indkomst, jf. Glied og Neidell (2010), ligesom personer med et attraktivt udseende generelt tjener mere end personer med et mindre attraktivt udseende, jf. Hamermesh og Biddle (1994).

**Dansk børnetandpleje succesfuld**

Den danske børnetandpleje bliver af tandlæger fremhævet som værende særligt succesfuld i international sammenhæng, jf. Richard (2022), Fløjborg (2022) samt Friis-Hasché (1994). Børnetandplejen fremhæves som en del af baggrunden for den relativt gode tandsundhed i Danmark, jf. Bilde mfl. (2018). Den danske børnetandpleje er således en god case til at belyse de langsigtede effekter af børnetandpleje.

## **BØRNETANDPLEJE I DANMARK**

**Stort set alle børn i Danmark får offentligt betalt børnetandpleje**

I Danmark har alle børn ret til vederlagsfri børnetandpleje. Retten til vederlagsfri børnetandpleje blev indført i 1970'erne og omfattede i første omgang alene børn i skolealderen. Fra 1981 blev retten til børnetandpleje udvidet til også at omfatte førskolebørn. Senest blev den gratis tandpleje udvidet i 2022 til desuden at omfatte unge i alderen 18-21 år. I dag er børnetandplejen således en ganske omfattende tidlig sundhedsindsats, der involverer stort set alle børn.

**Sundhedsfremme og forebyggelse er formålet med børnetandpleje**

Retten til vederlagsfri børnetandpleje blev indført i 1972. Begrundelsen for indførelsen var ligesom for den øvrige forebyggende sundhedslovgivning et ønske om at fremme befolkningens sundhed og forebygge sygdomme, jf. Indenrigsministeriet (1966). Det var således ikke formålet med børnetandplejen at mindske brugen af sundhedsydelse som voksen eller øge arbejdsudbud eller produktivitet på sigt, men som beskrevet ovenfor kan der alligevel have været sådanne effekter. Det er disse effekter, den resterende del af dette afsnit undersøger eksistensen af.

## NY ANALYSE AF DE LANGSIGTEDE EFFEKTER AF RETTEN TIL BØRNETANDPLEJE

### Gradvis udrulning danner grundlag for effektanalyse

Retten til vederlagsfri børnetandpleje blev implementeret på en sådan måde, at det er muligt at undersøge de kausale effekter af reformen på eksempelvis forbrug af sundhedsydelse og arbejdsmarkedstilknytning som voksen. Retten til børnetandpleje blev gradvist udrullet, så det i 1972 alene var elever i første klasse, der havde retten, mens retten i 1973 omfattede alle elever i både første og anden klasse og i 1974 omfattede alle elever i første, anden og tredje klasse og så fremdeles. Den gradvise indførelse af børnetandplejen medfører, 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 sundhedsydelser, dødssandsynligheder, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst kan vi estimere de langsigtede effekter af børnetandpleje.

### INDFØRELSE AF VEDERLAGSFRI BØRNETANDPLEJE

I 1971 blev det vedtaget at indføre offentligt betalt tandpleje til alle børn i den skolepligtige alder, jf. Lov nr. 217 af 19. maj 1971. Kommunerne blev pålagt at etablere tandklinikker, som vederlagsfrit skulle tilbyde forebyggende og behandlende tandpleje. Ordningen trådte i kraft 1. august 1972, hvor alle børn i første klasse skulle tilbydes gratis tandpleje. Derefter blev ordningen gradvist udvidet, så den pr. 1. august 1973 omfattede alle elever i første og anden klasse, pr. 1. august 1974 omfattede alle elever i første-, anden- og tredje klasse og så fremdeles, indtil ordningen omfattede alle børn i den skolepligtige alder. Nogle kommuner havde dog skoletandklinikker allerede før reformen i 1972, men det var forskelligt, hvordan disse fungerede og hvem de omfattede.

### Årgang 1964 og 1965 sammenlignes for at belyse effekten af børnetandpleje

Personer født i 1965 udgør 82 pct. af de børn, der startede i første klasse i 1972, som var den første årgang med ret til vederlagsfri børnetandpleje hele deres skolegang.<sup>12</sup> Tilsvarende udgør personer født i 1964 64 pct. af de børn, der startede i skole i 1971 og som var den

---

12) Blandt dem, der startede i skole i 1972 var der desuden 9 pct., der var født i 1964, og 8 pct., der var født i 1966.



sidste årgang, der ikke havde ret til børnetandpleje. For at belyse effekten af børnetandpleje sammenlignes således årgang 1964 og 1965.<sup>13</sup> I analysen indgår kun personer, der har gået i grundskole i Danmark.<sup>14</sup>

**Langt større andel af årgang 1965 end 1964 fik børnetandpleje**

Det aflæses tydeligt i Sundhedsstyrelsens Centrale Odontologiske Register (SCOR), at personer i årgang 1965 og yngre årgange i langt højere grad fik børnetandpleje end personer i årgang 1964 og ældre årgange, jf. figur V.4. At nogle personer født før 1965 alligevel fik børnetandpleje i et vist omfang kan skyldes, at nogle kommuner havde oprettet skoletandplejeklinikker allerede før retten til børnetandpleje blev indført, jf. Indenrigsministeriet (1966). Det vurderes dog ikke at være et problem for analysen, idet brugen af børnetandpleje vokser så markant mellem årgang 1964 og 1965. Der foretages desuden en supplerende analyse, hvor børn, der boede i kommuner med skoletandklinikker før reformen, udelukkes af analyse.

**Risiko for endogenitet elimineres**

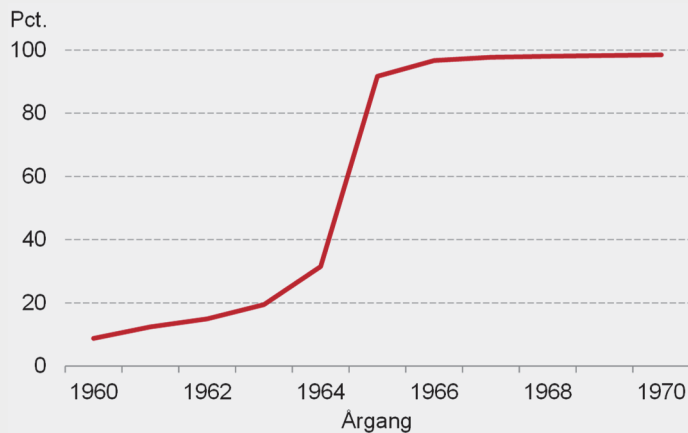
Det er i princippet muligt blot at sammenligne personer, der fik børnetandpleje, med personer, der ikke gjorde. Der er dog stor sandsynlighed for, at det var en udvalgt gruppe, der tog imod tilbuddet om børnetandpleje. Hvis eksempelvis børn med dårlige tænder oftere tager imod tilbuddet, kan vi finde en falsk negativ effekt af brugen af tandpleje, alene fordi børn med dårligere tænder – og dermed potentielt større sandsynlighed for fremtidigt dårligt helbred – oftere går til tandlæge end børn uden tandproblemer. Ved at sammenligne hele årgang 1964 med hele årgang 1965 elimineres risikoen for sådanne fejlslutninger, fordi det er tilfældigt, hvilken side af årsskiftet 1964/65 man fødes på.

13) Hvis man i stedet for fødselsårgange blot sammenlignede dem, der startede i skole i 1972, med dem, der startede i skole i 1971, ville analysen kunne lede til fejlagtige resultater, fordi forældre kan påvirke, hvornår deres børn starter i skole. Forældre til børn i årgang 1964 havde således mulighed for at udskyde deres børns skolestart fra 1971 til 1972 for at opnå retten til børnetandpleje. Grundantagelse for analysen er, at det er tilfældigt, om man er i gruppen med ret til børnetandpleje eller ej, og den enkelte må ikke have haft mulighed for at påvirke, hvilken gruppe de er i. Mens det er muligt at påvirke skolestartstidspunktet, kan det betragtes som tilfældigt, om børnene er født på den ene eller anden side af årsskiftet 1964/65. Derfor sammenlignes fødselsårgang og ikke skoleårgange i analysen.

14) Afgrænsningen af analysens population er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet.

**FIGUR V.4 ANDEL MED BØRNETANDPLEJE**

Der er en markant stigning i andelen, der fik børnetandpleje, mellem årgang 1964 og 1965. Langt størstedelen af årgang 1964 startede i skole i 1971 og havde således ikke ret til vederlagsfri børnetandpleje, mens langt størstedelen af årgang 1965 startede i skole i 1972 og havde ret til børnetandpleje hele deres skolegang.



Anm.: Figuren viser andelen af en årgang, der optræder mindst en gang i SCOR.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre og SCOR.

### Beskrivelse af årgangenes udkomme som voksne

#### Forskel i tandlæge og -lægebesøg, ...

Årgang 1964 startede for langt størstedelens vedkommende i skole før 1972 og havde således ikke ret til vederlagsfri børnetandpleje, mens årgang 1965 derimod havde ret til børnetandpleje hele deres skolegang. Der er en række forskelle mellem årgang 1964 og årgang 1965 som voksne, når man betragter de rå data, der ikke tager højde for andre forskelle mellem årgangene, jf. tabel V.1.<sup>15</sup> Eksempelvis havde årgang 1965 i gennemsnit et signifikant lavere antal tandlægebesøg i perioden mellem de var 51 og 55 år samt et signifikant større antal besøg ved almen læge i samme periode. Blandt dem, der var til tandlægen i perioden mellem de var 51 og 55 år, var der ligeledes en signifikant større andel af årgang 1965, der udelukkende havde forebyggende besøg hos tandlægen.

15) Tabel V.1 viser forskelle mellem årgangene, da de var 55 år. I baggrundsnotatet belyses forskelle mellem årgangene også da de var henholdsvis 35, 40, 45 og 50 år.

**... men effekt af børnetandpleje kan trække både op og ned**

Det er imidlertid ikke entydigt, hvordan retten til vederlagsfri børnetandpleje kan forventes at påvirke antallet af tandlægebesøg. På den ene side kan børnetandpleje medføre sundere tænder og derfor behov for færre tandlægebesøg som voksen. På den anden side kan børnetandpleje indebære information om vigtigheden ved at gå til tandlæge og derfor lede til flere tandlægebesøg som voksen. Børnetandpleje kan på samme vis forventes at have modsatte effekter på antallet af lægebesøg. Antallet af lægebesøg afspejler ikke nødvendigvis helbredstilstanden, da raske, ressourcestærke personer kan have mere overskud til at besøge lægen end syge, ressourcetsvage personer. Antallet af tandlæge- og lægebesøg afspejler således blot brugen af offentlige sundhedsydelser og ikke nødvendigvis helbredstilstanden.

**Mindre del af årgang 1965 har været indlagt med diabetes, gigt eller hjerte-kar-sygdomme**

Indlæggelser på sygehuset er i højere grad end lægebesøg udtryk for den enkeltes faktiske helbredstilstand. Som tidligere nævnt, har den sundhedsvidenskabelige litteratur vist, at der er en sammenhæng mellem tandsundhed og sandsynligheden for at have henholdsvis gigt, diabetes og hjerte-kar-sygdomme. Derfor undersøges, om der er tegn på, at retten til børnetandpleje har påvirket andelen af personer, der har været indlagt med en af disse sygdomme inden et givet alderstrin. I de rå data er der en signifikant mindre andel af årgang 1965 end årgang 1964, der har været indlagt med en af de tre sygdomme, inden de blev 55 år, jf. tabel V.1.

**Ingen forskel i dødeligheden ...**

Sandsynligheden for at dø kan opfattes som et akkumuleret helbreds-mål og betydelige påvirkninger af helbredet kan således forventes at afspejles i sandsynligheden for at være i live på et givet alderstrin. Der er dog ikke en signifikant forskel på andelen af årgang 1964 og 1965, der er døde, inden de blev 55 år.

**... eller i andel førtidspensionister**

Der er imidlertid kun godt 4 pct. af årgangene, der er døde, inden de bliver 55 år, og det er således begrænset, hvor meget børnetandplejen kan påvirke dette. Som et alternativt mål for helbredstilstanden i årgangen betragtes derfor andelen, der modtager førtidspension. Heller ikke her er der dog en signifikant forskel mellem årgang 1964 og 1965 i de rå data.

**TABEL V.1 FORSKELLE MELLEM ÅRGANG MED OG UDEN RET TIL BØRNETAND-  
PLEJE**

Der er forskel mellem årgang 1964 - der ikke havde ret til børnetandpleje - og årgang 1965 - der havde retten - på eksempelvis antal tandlægebesøg, antal besøg ved almen læge og andelen, der er erhvervsaktive som 55-årig.

	<b>Årgang 1964</b>	<b>Årgang 1965</b>
Antal tandlægebesøg (gns.)	<b>5,8</b>	<b>5,6</b>
Andel med kun forebyggende tandlægebesøg (pct.)	<b>10,1</b>	<b>11,2</b>
Antal besøg ved almen læge (gns.)	<b>25,4</b>	<b>25,6</b>
Antal besøg ved speciallæge (gns.)	3,3	3,3
Andel der har været indlagt med diabetes, gigt eller hjerte-kar (pct.)	<b>8,7</b>	<b>8,3</b>
Andel døde inden 55 år (pct.)	4,5	4,5
Andel førtidspensionister (pct.)	9,0	8,7
Andel kun med grundskoleuddannelse	<b>19,0</b>	<b>17,5</b>
Andel med videregående uddannelse	<b>31,6</b>	<b>33,0</b>
Andel erhvervsaktive (pct.)	<b>83,0</b>	<b>83,4</b>
Andel beskæftigede (pct.)	81,1	80,7
Gennemsnitlig erhvervsindkomst (kr.)	<b>370.579,4</b>	<b>381.358,5</b>

Anm.: Alle mål er opgjort det år, personen fyldte 55 år, dog undtagen andelen, der har været indlagt med diabetes, gigt eller hjerte-kar-sygdomme, som på grund af databegrænsninger er opgjort det år, personen fyldte 50 år. Antal tandlægebesøg, andelen kun med forebyggende tandlægebesøg, antal besøg ved almen og speciallæge er opgjort i den periode, hvor personen var mellem 51 og 55 år. Erhvervsindkomsten er deflateret til 2010-niveau med en BVT-deflator. Se i øvrigt boks V.3 for definition af variablene. Tal markeret med fed skrift indikerer, forskellen mellem årgangene er signifikant på 5 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

**Højere  
uddannelsesniveau**

...

Som beskrevet ovenfor kan tandsundheden som barn både direkte og indirekte påvirke opbygningen af kompetencer. Uddannelsesniveaulet er generelt højere i årgang 1965 end i årgang 1964, og der er således en mindre andel af årgang 1965, der kun har en grundskoleuddannelse og en større andel med videregående uddannelse.

**... og højere  
erhvervsdeltagelse  
og indkomst som 55-  
årig**

I de rå data er der ligeledes en signifikant større andel af årgang 1965 end årgang 1964, der er erhvervsaktive som 55-årig, og årgang 1965 har i gennemsnit en højere erhvervsindkomst end årgang 1964. Der er dog ingen forskel i andelen af beskæftigede.

**BOKS V.3 DEFINITION AF EFFEKTVARIABLE***Brug af tandplejeydelser*

Der findes ikke registeroplysninger om hele befolkningens tandsundhed. Til at belyse tandsundheden anvendes derfor sygesikringsregisteret, hvor alle tandplejeydelser med offentlig tilskud efter sundhedsloven er registreret. Bemærk, at tandlægebesøg, hvor der ikke ydes tilskud fra sygesikringen, ikke vil indgå i opgørelsen. Det kan eksempelvis dreje sig om kosmetisk tandbehandling. Ligeledes fremgår tandlægeydelser, hvor kommunen giver tilskud efter loven om aktiv socialpolitik til eksempelvis kontanthjælpsmodtagere, kun i det omfang, der samtidig gives støtte via sygesikringen.

Til at beskrive effekten af retten til børnetandpleje på brugen af tandplejeydelser som voksen undersøges antallet af besøg hos tandlægen de seneste fem år, samt hvorvidt man kun har modtaget forebyggende behandling(er) hos tandlægen de seneste fem år (opgøres kun blandt dem, der faktisk har været til tandlægen i perioden). Hvorvidt de enkelte tandlægeydelser betragtes som forebyggende, defineres ved hjælp af tandlægeforeningens honorartabeller, hvor ydelserne er opdelt efter, hvorvidt de vedrører diagnostik, forebyggelse og kontrol, tandfyldinger, rodbehandlinger osv.

I analysen betragtes brugen af tandlægeydelser over de seneste fem år for at tage højde for eventuelle mindre udsving i brugen på et givet alderstrin, som eksempelvis skyldes konjunkturforskel eller regelændringer.

*Brug af øvrige sundhedsydelser*

Ud over oplysninger om tandlægebesøg indeholder Sygesikringsregisteret oplysninger om alle besøg hos almen læge og speciallæger. Antallet af lægebesøg opgøres ligesom tandlægebesøgene inden for en femårig periode. Alle kontakter til samme ydernummer inden for en uge tælles som ét lægebesøg.

Det undersøges desuden, om analysepersonerne har været indlagt med enten gigt, diabetes eller hjerte-kar-sygdomme som dominerende diagnosekode i Sygehusbenyttelsesregisteret, inden de nåede et givet alderstrin. De specifikke diagnosekoder kan ses i baggrundsnotatet for analysen, Kjeldsen (2023).

*Uddannelsesniveau*

Som mål for uddannelsesniveaut anvendes den højst gennemførte uddannelse på et givet alderstrin, og det undersøges, om personerne har en uddannelse udover grundskolen samt om de har en videregående uddannelse. Personer, hvor der ikke foreligger uddannelsesoplysninger, indgår ikke i denne analyse, og de antages således ikke blot at have en grundskoleuddannelse, sådan som det ofte gøres i andre sammenhænge.

*Fortsættes*

### BOKS V.3 DEFINITION AF EFFEKTVARIABLE, FORTSAT

#### *Tilknytning til arbejdsmarkedet*

Børnetandplejens effekt på tilknytningen til arbejdsmarkedet undersøges i forhold til analysepersonernes arbejdsudbud, beskæftigelse og tilbøjelighed til at modtage førtidspension. Personerne defineres som erhvervsaktive, hvis deres væsentligste indkomstkilde i året ifølge Indkomstregisteret var som enten lønmodtager, selvstændig, medhjælpende ægtefælle, arbejdsløs eller dagpengemodtager. Beskæftigede er erhvervsaktive fratrukket arbejdsløse og dagpengemodtagere. Førtidspensionister defineres tilsvarende som personer, der ifølge Indkomstregisteret havde førtidspension som væsentligste indkomstkilde.

#### *Indkomst*

Indkomsten opgøres som erhvervsindkomst i året. Erhvervsindkomsten dækker over lønindkomst og indkomst fra selvstændigt arbejde. Da personer i årgang 1964 i sagens natur når et givet alderstrin et kalenderår før personer i årgang 1965, er det nødvendigt at tage højde for den generelle indkomstudvikling over tid. Derfor er erhvervsindkomsten deflateret til 2010-niveau ved hjælp af den såkaldte BVT-deflator fra ADAM's databank. I estimationerne undersøges effekten af børnetandpleje på den *ln*-transformerede erhvervsindkomst, så effekten kan aflæses som den procentvise ændring i erhvervsindkomsten.

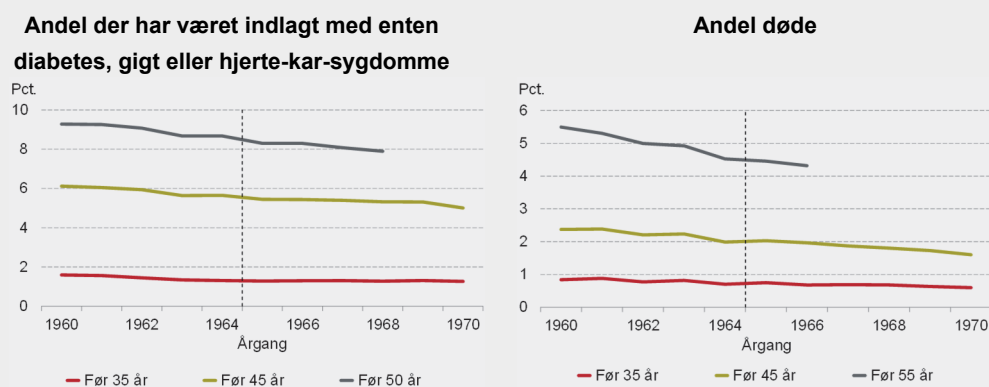
#### **Trends mellem årgange**

Samlet set tegner de rå data et billede af, at der er forskelle mellem årgang 1964 og årgang 1965, der kunne skyldes, at årgang 1965 havde ret til børnetandpleje, men årgang 1964 ikke havde. For en række af målene gælder dog, at der er en generel trend mellem årgange, som muligvis ligger bag forskellene mellem årgang 1964 og 1965. Eksempelvis er der generelt en mindre andel blandt de yngre årgange, der har været indlagt med enten diabetes, gigt eller hjertekar-sygdomme, inden de nåede et givet alderstrin, end blandt de ældre jf. figur V.5. Tilsvarende er der en generel nedadgående trend i andelen, der er døde inden et givet alderstrin, så en mindre og mindre andel er døde jo yngre årgange, der betragtes.<sup>16</sup>

16) Der er lignende generelle trends for de fleste af de anvendte effektmål, og der kan ses figurer for de øvrige effektmål svarende til figur V.5 i baggrundsnotatet.

**FIGUR V.5 ANDEL INDLAGTE OG DØDE ÅRGANG 1960-70**

Der er en generel tendens til, at en mindre andel af de yngre årgange har været indlagt med enten diabetes, gigt og hjerte-kar-sygdomme, inden de nåede et givet alderstrin. Der er dog ikke tegn på, at faldet har været særlig stort mellem årgang 1964 og 1965. Tilsvarende er der en lavere andel døde på et givet alderstrin for de yngre årgange, men intet klart skifte mellem årgang 1964 og 1965.



Anm.: På grund af databegrænsninger er det ikke muligt at opgøre andelen, der har været indlagt med en af de tre sygdomme, inden de blev 55 år. I stedet indgår her andelen, der har været indlagt, inden de blev 50 år. På grund af databegrænsninger indgår personer, der døde før de blev 26 år, ikke i opgørelsen.

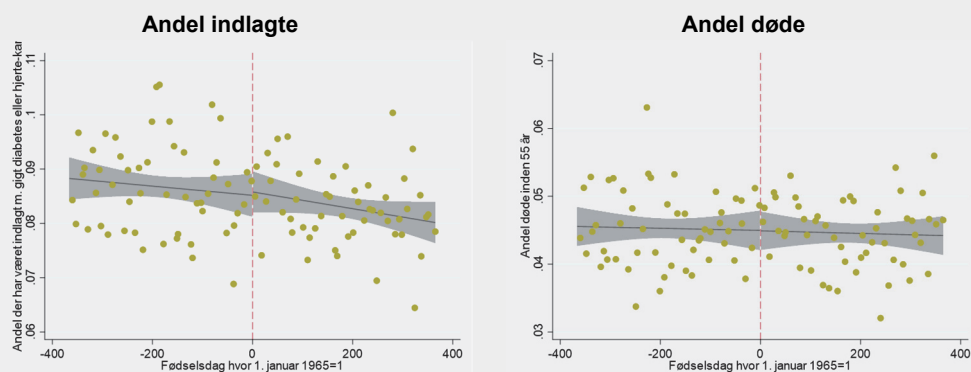
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

### Ingen tegn på niveauskifte mellem årgang 1964 og 1965

Der er lignende trends, når man alene betragter personer født i årgang 1964 og 1965. Selv for personer født i samme år, er der en tendens til, at yngre personer har lavere sandsynlighed for at have været indlagt med diabetes, gigt eller hjerte-kar-sygdomme, inden de blev 50 år, end lidt ældre personer født tidligere samme år, jf. figur V.6. Tilsvarende er der en lidt mindre andel af personer født sidst på året, der er døde inden de blev 55 år, end der er blandt personer født først på året. Der er derimod ikke et markant niveauskifte i hverken andel indlagte eller andel døde mellem personer født sidst i årgang 1964 og personer født først i årgang 1965, hvilket man kunne forvente, hvis børnetandplejen havde haft en markant effekt på de to effektmål. Samme billede gør sig gældende for de øvrige effektmål, jf. baggrundsnotatet Kjeldsen (2023).

**FIGUR V.6 ANDEL INDLAGTE OG DØDE ÅRGANG 1964 OG 1965**

Selv for personer født inden for det samme år er der en tendens til, at en mindre andel yngre end ældre har været indlagt med enten diabetes, gigt eller hjerte-kar-sygdomme, inden de blev 50 år. Tilsvarende er der en svag tendens til, at en mindre andel af personer født sidst på året er døde, inden de blev 55 år, end blandt personer født først på året. Der er dog ikke et markant niveauskifte mellem personer født på hver side af årsskiftet 1964/65 hverken i andel indlagte eller andel døde.



Anm.: I figuren til venstre er hver prik andelen af personer født indenfor en uge, der har været indlagt med enten gigt, diabetes eller hjerte-kar-sygdomme mindst en gang, mens de var mellem 31 og 50 år. Første prik til højre for skæringslinjen er således andelen blandt personer født indenfor de første syv dage af 1965, mens prikken lige til venstre for skæringslinjen er andelen blandt personer født i de sidste syv dage af 1964. I figuren indgår personer født i 1964 og 1965. Den indtegnede linje er en simpel OLS-regressionslinje baseret på alle personer født på hver side af årsskiftet (linjen er således ikke tegnet alene på baggrund af de gennemsnit, som prikkerne repræsenterer) og det skraverede område er konfidensintervallet herfor. Tilsvarende er hver prik i figuren til højre andelen af personer født indenfor en uge, der er døde, inden de blev 55 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Generelle trends kan ligge bag umiddelbare forskelle**

Den lavere andel indlagte og døde blandt de yngre årgange afspejler sandsynligvis en generel forbedring i sundheden mellem årgangene. Velfærdstaten blev udbygget markant i de år, årgangene var børn, og eksempelvis kan en generel velfærdstigning eller bedre boligforhold have påvirket årgangenes sundhed. Det er således muligt, at de umiddelbare forskelle mellem årgang 1964 og 1965 skyldes generelle trends og ikke afspejler en effekt af børnetandpleje.

**Individuelle faktorer har betydning**

Det er dog også værd at bemærke, at der generelt er ganske stor forskel på både andel døde og andel indlagte blandt personer født med blot en uges mellemrum, jf. figur V.6. Eksempelvis er der næsten 2 pct.point forskel i andel døde som 55-årig blandt personer født i uge 19 og 20 i 1964. Det tyder på, at individuelle karakteristika og tilfældig



variation i høj grad også påvirker de valgte effektmål. For at belyse, hvorvidt der kan påvises en effekt af børnetandpleje, når der tages højde for såvel trends som individuelle karakteristika, foretaget en økonomisk analyse, som præsenteres i næste underafsnit.

### Økonometrisk analyse

Økonometrisk analyse undersøger, om der statistisk kan påvises effekter

Selvom der umiddelbart er forskel på, hvordan årgang 1965 (der havde ret til børnetandpleje) og årgang 1964 (der ikke havde retten) klarer sig som voksen, er det ikke sikkert, at det er retten til børnetandpleje, der ligger bag denne forskel. Som beskrevet ovenfor påvirkes årgangene eksempelvis af nogle generelle trends i de undersøgte effektvariable. En økonometrisk effektanalyse gør det muligt at undersøge, om der er en statistisk signifikant effekt af børnetandpleje, når der tages højde for generelle trends mellem årgangene, konjunkturforhold, forskelle i baggrundskarakteristika mellem årgangene og lignende. Dette underafsnit præsenterer resultaterne af en sådan effektanalyse.<sup>17</sup>

Der anvendes et *fuzzy regression discontinuity design*

I den økonometriske analyse anvendes et såkaldt *fuzzy regression discontinuity design* (RDD). Metoden udnytter, at det kan betragtes som tilfældigt, om de enkelte personer er født før eller efter årsskiftet 1964/65, når man betragter personer født tilstrækkelig tæt på denne skæringsdato. I analysen sammenlignes personer født i 1964 med personer født i 1965, og den estimerede effekt kan opfattes som den forskel, vederlagsfri børnetandpleje har gjort for personer i årgang 1965, der har benyttet sig af tilbuddet om børnetandpleje, i forhold til en situation, hvor de ikke havde tilbud om gratis børnetandpleje.

Der tages højde for forskelle i baggrundskarakteristika

Selvom årgang 1964 og 1965 minder meget om hinanden, kontrolleres for en række baggrundskarakteristika for at sikre, at det ikke er disse forskelle, der ligger bag en eventuel funden effekt. Der tages højde for køn, herkomst, fødselsmåned, forældrenes uddannelsesniveau, forældrenes alder ved barnets fødsel, antal søskende og nummer i søskendeflokken, når effekten af børnetandpleje estimeres.<sup>18</sup> Metoden er yderligere uddybet i boks V.4.

17) Analysen er yderligere uddybet i baggrundsnotatet Kjeldsen (2023), hvor der også præsenteres supplerende analyser.

18) Bemærk at der i estimationerne ikke tages højde for eksempelvis personernes eget uddannelsesniveau. Det skyldes, at børnetandpleje kan påvirke opbyggelsen af kompetencer i barndommen og derigennem også uddannelsesniveaueet som voksen, jf. ovenfor. Alle de medtagne kontrolvariable er således opgjort før analysepersonerne startede i skole.

## BOKS V.4 METODE TIL ESTIMATION AF EFFEKTEN AF RETTEN TIL VEDERLAGS-FRI BØRNETANDPLEJE

For at estimere effekten af retten til vederlagsfri børnetandpleje anvendes et såkaldt *fuzzy regression discontinuity design*. Metoden udnytter, at det kan betragtes som tilfældigt, om de enkelte personer er født før eller efter årsskiftet 1964/65, når man betragter personer født tilstrækkelig tæt på denne skæringsdato. I analysen anvendes et såkaldt *fuzzy design*, fordi fødselsårgang ikke fuldstændigt afgør, hvorvidt man har fået børnetandpleje eller ej. Nogle børn, der er født før 1965, har været til børnetandpleje, mens der omvendt også er børn født i 1965 eller senere, der ikke har været til børnetandpleje. I analysen sammenlignes personer født i 1964 med personer født i 1965, og den estimerede effekt kan opfattes som den forskel, vederlagsfri børnetandpleje har gjort for personer i årgang 1965, der har benyttet sig af tilbuddet om børnetandpleje, i forhold til en situation, hvor de ikke havde tilbud om gratis børnetandpleje.

Hovedantagelsen bag metoden er, at børn, der ikke var til børnetandpleje, ville have haft præcis samme gavn af børnetandpleje som de børn, der var til børnetandpleje. Implicit antages, at der ikke er andre generelle forskelle mellem årgangene end, hvorvidt de havde ret til vederlagsfri børnetandpleje. Eksempelvis vil en reform af skolesystemet, der påvirker de to årgange forskelligt, kunne lede til bias i estimaterne. Der er dog så vidt vides ingen sådanne større reformer af skolen.

Analysen kan betragtes som gennemført i to trin, hvor første trin estimerer sammenhængen mellem årgang og brugen af børnetandpleje, og andet trin estimerer effekten af børnetandpleje på effektvariablene, men hvor den estimerede brug af børnetandpleje indgår i stedet for den faktiske brug af børnetandpleje (da den faktiske brug af børnetandpleje kan være endogen).

Analysens *first stage* undersøger sammenhængen mellem fødselsårgang og brugen af børnetandpleje:

$$t_i = z_i\alpha + x_i\delta + \varepsilon_i$$

$t_i$  angiver, om person  $i$  har fået børnetandpleje,  $z_i$  er en dummy for fødselsårgang,  $x_i$  er en række baggrundsvariable, og  $\varepsilon_i$  er et fejllid. Som baggrundsvariable indgår køn, herkomst, fødselsmåned, forældrenes uddannelsesniveau, da barnet var 7 år, forældrenes alder ved barnets fødsel, antal søskende og nummer i søskendeflokken. Derudover indgår også afstanden mellem personens fødselsdag og årsskiftet 1964/65 målt i dage.

Analysens *second stage* undersøger effekten af børnetandpleje på effektvariablene (brug af sundhedsydelser, dødssandsynlighed, arbejdsmarkedstilknytning eller indkomst):

$$y_i = \hat{t}_i\beta + x_i\gamma + \epsilon_i$$

$y_i$  er effektvariablen,  $\hat{t}_i$  er *first stage*-forudsigelsen for, om person  $i$  har fået børnetandpleje baseret på vedkommendes årgang,  $x_i$  er samme baggrundsvariable som i *first stage*, og  $\epsilon_i$  er et fejllid.

#### **BOKS V.4 METODE TIL ESTIMATION AF EFFEKTEN AF RETTEN TIL VEDERLAGSFRI BØRNETANDPLEJE, FORTSAT**

Både erhvervsdeltagelsen, beskæftigelsen og dermed også erhvervsindkomsten kan være påvirket af konjunkturerne, og da der kan være forskellig konjunktursituation i to på hinanden følgende år og dermed i de år, hvor analysepersonerne når et givet alderstrin, kontrolleres der i estimationerne af effekten på erhvervsdeltagelse, beskæftigelse og erhvervsindkomsten for ledigheden i den kommune, hvor analysepersonen boede på det givne alderstrin. Ledigheden i kommunen er opgjort som fuldtidsledige i procent af arbejdsstyrken, som det fremgår på Statistikbaken.dk.

Effekten af børnetandpleje er estimeret for effektmålene beskrevet i boks V.3. Alle effektmål er opgjort som 35-, 40-, 45-, 50- og 55-årig.

**Der kan ikke påvises statistisk signifikante effekter**

Helt overordnet er det samlede billede, der tegner sig på baggrund af de økonometriske estimationer, at der ikke kan påvises en statistisk signifikant effekt af vederlagsfri børnetandpleje på nogen af de langsigtede effektmål, jf. figur V.7.<sup>19</sup> Estimerne i figur V.7 viser den estimerede effekt som 55-årig. Der er foretaget tilsvarende estimationer af effekten målt som 35-, 40-, 45- og 50-årig, men heller ikke disse estimationer kan påvise statistisk signifikante effekter, jf. baggrundsnotatet.

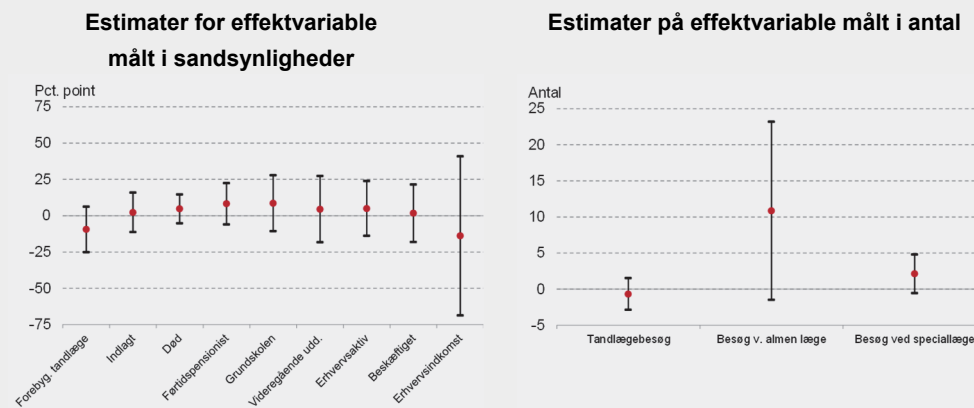
**Stor usikkerhed på estimerne**

Der er dog ganske stor usikkerhed om de estimerede effekter. Eksempelvis spænder 95 pct. konfidensintervallet for børnetandplejens effekt på sandsynligheden for at have en videregående uddannelse fra knap -20 pct.point til knap +30 pct.point. Dette skal ses i forhold til, at godt 30 pct. af årgangene har en videregående uddannelse. Selvom estimationerne ikke kan påvise statistisk signifikante effekter, kan det således heller ikke udelukkes, at børnetandplejen kan have haft ganske stor betydning. De usikre estimater afspejler sandsynligvis, at der er mange individuelle faktorer, der påvirker effektmålene, som der af metodehensyn eller på grund af databegrænsninger ikke er taget højde for i estimationerne.

19) I analyserne sammenlignes hele årgang 1964 med hele årgang 1965. Fordelen ved at sammenligne hele årgange er, at det er muligt at tage højde for betydningen af, hvilken måned på året analysepersonerne er født i. Alder ved skolestart er i Danmark primært bestemt ud fra, om man er født i første eller sidste halvdel af året, og der er en række analyser, der peger på, at skolestartsalder kan have indflydelse på, hvordan man klarer sig senere i livet, jf. f.eks. Landersø mfl. (2017) og Fredriksson mfl. (2013). Analyserne af effekten af børnetandpleje er dog også foretaget for personer født tættere på årsskiftet 1964/65. Fordelen herved er, at personer er født tættere på hinanden og derfor burde minde mere om hinanden. Resultatet af disse estimationer er overordnet set magen til estimationerne, hvor hele årgangene inddrages, og der findes således heller ikke her en statistisk signifikant effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje.

**FIGUR V.7 DEN ESTIMEREDE EFFEKT AF RETTEN TIL BØRNETANDPLEJE**

Der er ikke en estimeret statistisk signifikant effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje på nogen af effektmålene. Usikkerheden omkring estimerne er generelt ganske stor.



Anm.: Hvert punkt i figurene repræsenterer resultatet af en estimation af effekten af retten til børnetandpleje på det givne effektmål målt som 55-årig. Effekten på sandsynligheden for at have været indlagt med gigt, diabetes eller hjerte-kar-sygdomme, er dog opgjort da personerne var 50 år på grund af databegrænsninger. Stregerne omkring punkttestimatet er et 95 pct. konfidensinterval. Enheden for den estimerede effekt på erhvervsindkomst er i pct. og ikke i pct.point, som de øvrige effektmål i figuren til venstre. Definitionen af de enkelte effektmål kan ses i boks V.3.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og SCOR.

**Tre grupper, hvor der kan forventes en større effekt**

Selvom der ikke kan påvises en statistik signifikant effekt af børnetandpleje, når hele årgang 1964 og 1965 betragtes, kan nogle grupper potentielt opleve en effekt. Der er tre grupper, hvor en effekt synes nærliggende: børn med ufaglærte forældre, enebørn og børn, der boede i kommuner, der ikke havde skoletandplejeklinikker før 1972, hvor det blev lovpligtigt.

**Ingen effekt for børn af ufaglærte, ...**

Allerede før reformen i 1972 var det muligt for børn at få børnetandpleje. Nogle kommuner tilbød vederlagsfri børnetandpleje, mens forældre i hele landet havde mulighed for at købe tandpleje til deres børn. Det er sandsynligt, at børn med ufaglærte forældre i gennemsnit fik mindre børnetandpleje før reformen, blandt andet fordi ufaglærte forældre i gennemsnit har en lavere indkomst end andre forældre. Blandt børn med ufaglærte forældre er der således også en lidt mindre andel af årgang 1964 og ældre årgange, der fik børnetandpleje, end der er i populationen generelt. Man kan derfor forvente, at retten til vederlagsfri børnetandpleje havde større effekt for børn af ufaglærte forældre end

for populationen generelt. En estimation af effekten af retten til vederlagsfri børnetandpleje foretaget alene for personer, hvor begge forældre var ufaglærte, viser dog ikke flere signifikante resultater end estimationen for hele populationen.<sup>20,21</sup>

... enebørn ...

Det samme er tilfældet for enebørn. Man kunne forestille sig, at retten til vederlagsfri børnetandpleje ville være særlig tydelig blandt enebørn, hvis retten til børnetandpleje ikke kun påvirker det barn, der har retten, men også dets søskende. Hvis lillesøster har ret til børnetandpleje, og forældrene derved lærer om tandpleje, er det sandsynligt, at denne viden også anvendes på ældre søskende. Hvis det er tilfældet, vil det "udvaske" effekten af børnetandpleje, fordi børn, der ikke havde retten, nyder godt af dens indførelse alligevel via deres yngre søskende. For at eliminere risikoen for en sådan udvaskning som årsag til estimationsresultaterne, er analysen foretaget, hvor kun enebørn indgår.<sup>22</sup> Estimationen af effekten af retten til vederlagsfri børnetandpleje foretaget alene for enebørn viser ingen signifikante effekter på de udvalgte effektmål.

... eller personer, der ikke boede i en kommune med skoletandklinikker før reformen

Som tidligere nævnt var der i nogle kommuner allerede før reformen i 1972 mulighed for børnetandpleje i en eller anden form. I en kommissionsrapport om børnetandplejen fra 1966, er der en liste over kommuner med skoletandklinikker i skoleåret 1958/59, jf. Indenrigsministeriet (1966). En analyse, hvor personer, der har boet i en af disse kommuner på et tidspunkt i løbet af deres skoletid, er frasorteret, viser generelt ingen signifikante effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje på de udvalgte effektmål.<sup>23</sup>

Ingen effekt når kønnene betragtes separat

Estimationerne er desuden foretaget, hvor effektmålene opgøres i det kalenderår årgang 1965 blev henholdsvis 35, 40, 45, 50 og 55 år (år 2000, 2005, osv.) i stedet for på samme alderstrin for begge årgange. Heller ikke i denne analyse er der statistisk signifikante effekter på nogen af effektmålene, jf. baggrundsnotatet. Der er desuden foretaget

20) Resultaterne af denne estimation præsenteres i baggrundsnotatet for analysen. Det samme gælder resultaterne af analyserne af enebørn og børn, der boede i kommuner uden børnetandpleje før 1972.

21) Det er godt 30 pct. af personerne i hovedanalysen, hvor begge forældre er registreret ufaglærte, og som dermed indgår i denne subpopulationsanalyse.

22) Der er mindst 5.000 enebørn i de anvendte årgange, så selvom enebørn udgør en relativt lille del af populationen, er der ikke desto mindre nok enebørn til en meningsfuld analyse.

23) Det er halvdelen af populationen i hovedanalysen, der udelukkes i denne subpopulationsanalyse.

estimationer separat for mænd og kvinder og heller ikke disse estimationer kan påvise en statistisk signifikant effekt af børnetandpleje på de udvalgte effektmål.

## OPSUMMERING OG DISKUSSION

**Der kan ikke påvises en langsigtet effekt af børnetandpleje**

Afsnittet har studeret mulige langsigtede effekter af indførelsen af den vederlagsfrie børnetandpleje. Konkret undersøges gennemslaget af indsatsen på brugen af sundhedsydelse, overlevelse, uddannelse, arbejdsmarkedstilknudning samt erhvervsindkomst. Der kan ikke påvises en effekt på disse områder frem til, de berørte individer når deres 55. år, hvilket er så langt frem, vi kan observere dem.

**Men børnetandpleje kan alligevel være vigtig for tandsundheden**

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

**To mulige årsager til nulresultat**

Der kan grundlæggende være to årsager til, at der ikke kan påvises en effekt af vederlagsfri børnetandpleje på de valgte effektmål: Enten er der vitterligt ikke en effekt, eller også kan vi af forskellige grunde ikke påvise den.

**Måske effekten viser sig tidligere eller senere i livet**

Det er muligt, at der ikke er en effekt af børnetandpleje på de alderstrin, vi søger at påvise den, fordi effekten af børnetandpleje viser sig senere eller tidligere i livet. Hvis der er en effekt af børnetandpleje på eksempelvis risikoen for hjerte-kar-sygdomme eller dødeligheden, er det muligt, at den først viser sig senere i livet, hvor helbredet typisk forværres. Da personerne, der startede i skole omkring 1972, hvor børnetandplejen blev indført, i dag er i slutningen af 50'erne, er det endnu ikke muligt at belyse effekter, der optræder senere i livet. Det er omvendt også muligt, at effekten af børnetandpleje aftager med alderen og kun er tilstede i barndommen. Der er imidlertid begrænsede datamuligheder for at belyse effekten af børnetandpleje, da analysepersonerne var børn.

**Kompenserende indsatser kan udviske effekten af børnetandpleje**

Det lange tidsrum mellem indsatsen og den målte effekt indebærer en risiko for, at de personer, der ikke fik børnetandpleje, har fået andre indsatser, der kompenserer for, at de ikke har fået børnetandpleje. Eksempelvis er det muligt, at børn, der ikke kunne koncentrere sig om undervisningen i skolen på grund af tandpine, fik specialundervisning eller andre indsatser, der hjalp dem op på samme kompetenceniveau, som de ville have haft, hvis de havde fået børnetandpleje.

**Offentligt betalt tandpleje som erstatning for privat alternativ**

Det er desuden muligt, at der ikke kan påvises en effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje, fordi den universelle offentligt betalte børnetandpleje blot erstattede en privat finansieret ditto i hvert fald i forhold til de mere graverende tandproblemer. Det er således muligt, at forældre også før reformen i et vist omfang prioriterede børnetandpleje på en sådan måde, at der blev taget hånd om tandproblemer, der kunne påvirke børnenes sundhed eller kompetenceopbygning. Det kunne de eksempelvis gøre ved at betale for tandpleje, når det var nødvendigt. Givet at børns tandsundhed er blevet væsentligt forbedret efter retten til børnetandpleje blev indført, virker denne forklaring på nulresultatet dog mindre sandsynlig.

**Effekten estimeres kun for dem, der faktisk blev påvirket af reformen**

Analysens design indebærer, at den estimerede effekt af retten til vederlagsfri børnetandpleje alene baserer sig på effekten for de børn, der fik børnetandpleje efter retten blev indført, men som ikke ville have fået det tidligere. Det er muligt, at børn med særligt slemme tandproblemer også i et vist omfang fik offentligt betalt tandpleje før reformen blev indført, og der derfor ikke kan påvises en effekt af indførelsen af retten til børnetandpleje.

**Måske der er en effekt, men den ikke kan påvises**

Det er dog også muligt, at der faktisk er en effekt af børnetandpleje på forskellige udfald midt i livet, men at vi af forskellige årsager ikke kan påvise det, selvom det metodiske set up umiddelbart er stærkt og velegnet til formålet.

**Stor usikkerhed medfører, at effekt ikke kan afvises**

Først og fremmest er der gået ganske lang tid, fra indsatsen blev givet, til effekten måles, hvilket ofte vil gøre det mere vanskeligt at påvise en effekt. Mange forhold kan have påvirket personernes liv, siden de fik børnetandpleje, som har større indflydelse på deres helbred, uddannelse eller arbejdsliv som voksen. Det lange tidsrum mellem børnetandplejen blev givet, til effekten måles, er sandsynligvis årsagen til, at effekten af børnetandpleje estimeres med stor usikkerhed. Den store usikkerhed i estimationerne indebærer, at det ikke kan afvises, at der potentielt kan være en stor effekt af børnetandpleje, selvom vi ikke kan påvise den i analysen.

**Spillovereffekter kan påvirke resultatet**

Det er desuden en antagelse bag analysen, at kun personer, der fik ret til vederlagsfri børnetandpleje, havde glæde af, at det blev indført. I analysen anvendes årgang 1964 som sammenligningsgruppe for årgang 1965, som havde ret til børnetandpleje. Det er dog muligt, at årgang 1964 også er blevet påvirket af indførelsen af retten til børnetandpleje, selvom den ifølge reglerne ikke havde ret til den. Eksempelvis er oplysning en vigtig del af børnetandplejen, og det kan ikke udelukkes, at årgang 1964 har haft gavn heraf, selvom oplysningen ikke var di-

rekte målrettet dem. Hvis der er sådanne spillovereffekter, vil det medføre, at den estimerede effekt af børnetandpleje er et underkantsskøn, fordi estimatet alene baseres på effekten af rent fysisk at være ved tandlægen.

**Aftagende marginal effekt af antallet af indsatser**

Endelig er det muligt, at der ikke kan påvises en langsigtet effekt af børnetandpleje, fordi den samlede mængde af tidlige indsatser er så stor, at det isoleret set ikke har den store betydning for børnene på lang sigt, hvis et enkelt tilbud bortfalder. Mens indførelsen af den første tidlige sundhedsindsats kan have stor effekt, kan effekten af yderligere tiltag være mere begrænset, fordi det først indførte tiltag allerede har indfriet en del af potentialet ved tidlige indsatser. Således er det teoretisk set muligt, at den estimerede effekt af børnetandpleje havde været større, hvis der ikke fandtes andre tidlige indsatser.

## V.5

## SAMMENFATNING OG KONKLUSION

**Tidligere kapitel har belyst tidlig indsats**

Formandsskabet har tidligere beskrevet vigtigheden af tidlige indsatser for børn, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. I forhåndenværende kapitel fokuseres på en bestemt type af disse indsatser målrettet børn – nemlig sundhedsindsatser rettet mod børn.

**Sundhed som barn har betydning for sundhed som voksen ...**

Tidlige sundhedsindsatser er vigtige, fordi børns sundhed ikke alene har indflydelse på børns velvære, mens de er børn, men også kan have flere vidtrækkende konsekvenser. Først og fremmest påvirker sundheden som barn sundheden som voksen og dermed i sidste ende den forventede levetid.

**... og for kompetenceopbygning som barn og voksen**

Derudover kan sundheden som barn have indflydelse på opbygningen af kompetencer i barndommen. Et barn med mange sygedage kan eksempelvis få et mindre udbytte af undervisningen i skolen, end et barn, der sjældent er sygt. Kompetencer opbygget i barndommen danner grundlag for kompetenceopbygning senere i livet.

**Arbejdsmarkeds-tilknytning og indkomst kan blive påvirket**

Sundhed i barndommen kan, både gennem de direkte effekter på sundheden som voksen og gennem de indirekte effekter på individets kompetencer, have afledte effekter på eksempelvis arbejdsmarkedstil- knytning og indkomst.



**Offentligt finansierede tidlige sundhedsindsatser kan mindske effektivitetstab**

Forældre har i høj grad indflydelse på deres børns sundhed. Nogle forældre kan dog have begrænsede ressourcer og derfor underinvestere i deres børns sundhed. Hvis børns sundhed lider under manglende forældreressourcer, er det et problem for de berørte familier, og det udgør desuden et effektivitetstab for samfundsøkonomien i sin helhed. Offentligt finansierede indsatser, som gør børns sundhed mindre afhængigt af deres familiemæssige baggrund, kan potentielt mindske dette effektivitetstab og samtidig bidrage til at mindske uligheden i muligheder mellem børn.

**Begrænset viden om langsigtede effekter af tidlige sundhedsindsatser**

Der er relativt begrænset viden om effekten af tidlige sundhedsindsatser i en dansk kontekst. Samlet set peger den eksisterende empiriske litteratur dog på, at offentlige indsatser målrettet børns sundhed kan være forbundet med positive effekter både på kort og lang sigt. Evidensen er størst for effekterne på sundhed på kort sigt, men der findes også nogen evidens for positive langsigtede effekter på sundhed, uddannelse og arbejdsmarkedet.

**Eksisterende viden bygger på indsatser for nyfødte**

Den eksisterende viden er i altovervejende grad baseret på indsatser målrettet nyfødte, mens der kun findes få studier af langsigtede effekter af sundhedsindsatser målrettet ældre børn.

**Ny analyse af effekten af retten til vederlagsfri børnetandpleje ...**

I kapitlet præsenteres resultaterne af en ny analyse, der belyser de langsigtede effekter af vederlagsfri børnetandpleje for skolebørn. Analysen udnytter, at børnetandplejen blev indført på en sådan måde, at børn, der startede i skole i 1972, havde ret til børnetandpleje hele deres skolegang, mens børn, der var startet i skole i 1971, ikke havde ret til børnetandpleje. Effekten af retten til børnetandpleje belyses ved at sammenligne de to årgange ved hjælp af et såkaldt *fuzzy regression discontinuity design*.

**... finder ingen langsigtede effekter på de udvalgte effektmål**

De langsigtede effekter af børnetandpleje måles i forhold til brugen af tandplejeydelser, brugen af sundhedsydelser, dødssandsynligheden, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst på alderstrinene 35, 40, 45, 50 og 55 år. Analysen kan ikke påvise statistisk signifikante effekter af børnetandpleje på de udvalgte langsigtede effektmål.

**Børnetandpleje er vigtig for børns tandsundhed**

Det er vigtigt at understrege, at analysens resultater ikke er ensbetydende med, at børnetandplejen ikke har betydning for børns tandsundhed. Odontologiske studier viser, at børns tandsundhed blev markant forbedret efter retten til børnetandpleje blev indført, jf. Schwarz (1985), Friis-Hasché (1994), Richard mfl. (2022). Analysen i dette kapitel stiller ikke spørgsmålstegn herved, og forbedring af børns tandsundhed må trods alt være hovedformålet med børnetandplejen. Der kan imidlertid ikke påvises yderligere effekter.

**To mulige grunde til nulresultat**

Der kan grundlæggende være to årsager til, at analysen ikke kan påvise langsigtede effekter af børnetandpleje: Enten er der vitterligt ingen effekt på de anvendte effektmål, eller også er der en effekt, der af forskellige årsager ikke kan påvises.

**Måske effekter senere eller tidligere i livet**

Det er muligt, at der ikke er en effekt af børnetandpleje på de alderstrin, vi søger af påvise den, fordi effekten af børnetandpleje viser sig senere eller tidligere i livet. I analysen er det ikke muligt at måle effekter, der optræder efter personerne er fyldt 55 år, og det er muligt, at eksempelvis effekten på helbred og alder ved død først optræder senere i livet. Det er omvendt også muligt, at der ikke kan påvises langsigtede effekter af børnetandpleje, fordi effekten af børnetandplejen ikke rækker ud over barndommen.

**Børn uden børnetandpleje kan have fået kompenserende indsatser**

Det lange tidsrum mellem børnetandplejen og den målte effekt indebærer en risiko for, at de personer, der ikke fik børnetandpleje, har fået andre indsatser, der kompenserer herfor. Disse andre indsatser kan have medført, at børn, der ikke fik børnetandpleje, alligevel har opnået samme langsigtede resultater som børn, der havde ret til børnetandpleje. Det er muligt, at børnetandplejen er en mere effektiv måde at opnå samme udfald på, men en sådan gevinst vil analysen ikke opfange. Dermed kan man ikke udelukke, at børnetandplejen kan være en langsigtet gevinst for de offentlige finanser i form af besparelser på udgifter til andre indsatser til målgruppen.

**Stor usikkerhed, så effekt kan ikke afvises**

Det er imidlertid også muligt, at der faktisk er en effekt af børnetandpleje på de udvalgte effektmål, men at det af forskellige årsager ikke er muligt at påvise den statistisk. Der er stor usikkerhed om estimerne, hvilket indebærer, at det ikke kan afvises, at retten til børnetandpleje kan have haft endog stor betydning for alle effektmålene. Eksempelvis spænder 95 pct. konfidensintervallet for børnetandplejens effekt på sandsynligheden for at have en videregående uddannelse fra knap -20 pct.point til knap +30 pct.point. Der kan være sket meget i analysepersonernes liv i perioden efter børnetandplejen, der har stor indflydelse på, hvordan de klarer sig som voksne, hvilket formentlig er en del af grunden til den store usikkerhed i de estimerede effekter.

**Generelle helbredstrends kan gøre det svært at isolere effekten**

Generelt skete der store forbedringer i eksempelvis levestandard og boligforhold op gennem 1960'erne, og denne udvikling kan også have påvirket de betragtede årgange. Det kan derfor være svært at isolere effekten af børnetandpleje fra de generelle forbedringer i sundhedstilstanden for årgangene.

**Spillovereffekter kan lede til underkantsskøn**

Det er en antagelse bag analysen, at kun personer, der fik ret til børnetandpleje, havde glæde af, at den blev indført. Effekten af børnetandpleje belyses ved at sammenligne en årgang, der ikke havde ret til børnetandpleje, med en årgang, der havde. Det kan dog ikke udelukkes, at alle børn i et eller andet omfang havde gavn af, at børnetandplejen blev indført. Eksempelvis er oplysning om forebyggelse en væsentlig del af børnetandplejen, og informationen kan let spredes til andre end målgruppen. Hvis det er tilfældet, vil den estimerede effekt af børnetandpleje være et underkantsskøn, fordi estimatet alene baseres på effekten af rent fysik at være ved tandlægen.

**Ikke grundlag for at indregne dynamiske effekter af børnetandpleje**

Analysen leder således ikke til en konklusion om, at børnetandplejen ikke har betydning for tandsundheden, eller at langsigtede effekter kan udelukkes. Analysens konklusion er derimod, at der på nuværende tidspunkt ikke er grundlag for at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug på børnetandpleje, når nettoomkostningerne ved børnetandplejen skal opgøres. Begrebet dynamiske effekter dækker i denne sammenhæng over afledte effekter af børnetandpleje, der kan modregnes de direkte udgifter til tandpleje i de offentlige budgetter. De afledte effekter kan eksempelvis bestå i et fald i brug af sundhedsydelser eller en stigning i beskæftigelse eller indkomst som følge af børnetandplejen.

**Dynamiske effekter har stor opmærksomhed i offentlig debat, ...**

De senere år har netop dynamiske effekter af offentligt forbrug fået meget opmærksomhed i den offentlige debat. Kritikere hævder, at sådanne effekter ikke i tilstrækkelig grad indgår, når de økonomiske ministerier skal beregne omkostningerne ved tiltag, der vedrører det offentlige forbrug.

**... men kan være vanskelige at påvise**

Analysens resultater understreger, at selv med adgang til en omfattende mængde data kan det af de ovennævnte årsager være svært at påvise langsigtede effekter af offentlige indsatser. Analysen af børnetandpleje tager udgangspunkt i indførelsen af en ordning, som ellers netop er der, hvor man kunne forvente de største effekter. Generelt vil man forvente at se større dynamiske effekter ved at indføre en ordning end ved mindre ændringer i en allerede eksisterende ordning, jf. *Dansk Økonomi, forår 2017*. En udfordring ved universelle ordninger som børnetandplejen er dog, at selvom effekten muligvis er lille for den enkelte, kan effekten potentielt kan være stor på samfundsniveau, fordi så mange påvirkes.

**Man bør indregne dynamiske effekter, når der er belæg herfor**

Formandskabet har tidligere anbefalet, at man bør tilstræbe at indregne dynamiske effekter på alle områder, hvor der er et rimeligt teoretisk og empirisk belæg herfor, og at målsætningen bør være at etablere regneregler for de forventede dynamiske effekter af offentlige udgifter, jf. *Dansk Økonomi, forår 2017*. Denne anbefaling står ved magt.

**Generelle eller specifikke regneregler**

Der er overordnet set to veje til regneregler for forventede dynamiske effekter af offentligt forbrug: generelle tommelfingerregler og specifikke regneregler, der knytter sig snævert til et givent udgiftsområde. De økonomiske ministerier anvender i dag implicit en generel tommelfingerregel om, at der ikke er dynamiske effekter af offentlige udgifter med det argument, at der ikke er empirisk belæg herfor.

**Ambitiøst at have specifikke regneregler som mål**

Analysen af de langsigtede effekter af børnetandpleje kunne ideelt set have været afsæt for en specifik regneregulering om dynamiske effekter af børnetandpleje. Men som analysen illustrerer, kan det være svært at finde empirisk belæg for langsigtede dynamiske effekter på et givent udgiftsområde, selvom der er overbevisende teoretiske argumenter derfor. Derudover er det et ganske omfattende arbejde, hvis det empirisk belæg for at medregne dynamiske effekter skal etableres for alle indsats typer separat.

**Mere viden nødvendig for både specifikke og generelle regneregler**

I den internationale litteratur er der gjort bestræbelser på at kortlægge generelle tommelfingerregler for dynamiske effekter indenfor gruppe-rede indsatsområder som eksempelvis sundhedsindsatser for børn, uddannelse for børn og uddannelse til voksne, jf. Hendren og Sprung-Keyser (2020). Som supplement til studier, der søger at kortlægge de dynamiske effekter af specifikke tiltag, 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.

## LITTERATUR

Alex-Petersen, J., P Lundborg og D. Rooth (2017): Long-term effects of childhood nutrition: Evidence from a school lunch reform. IZA Discussion Paper no. 11234.

Almond, D. (2006): Is the 1918 influenza pandemic over? Long-term effects of in utero influenza exposure in the post-1940 US population. *Journal of Political Economy*, 114 (4), s. 672-712.

Almond, D., J. Currie, J. og V. Duque (2018): Childhood circumstances and adult outcomes: Act II. *Journal of Economic Literature*, 56 (4), s. 1360-1446.

Almond, D. og J. Currie (2011a): Killing me softly: The fetal origins hypothesis. *Journal of Economic Perspectives*, 25 (3), s. 153-172.

Almond, D. og J. Currie (2011b): Human capital development before age five. I O. Ashenfelter og D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, vol. 4, s. 1315-1486.

Altindag, O., J. Greve og E. Tekin (2022): Public health policy at scale: Impact of a government-sponsored information campaign on infant mortality in Denmark. *Review of Economics and Statistics*, s. 1-36.

Andersen, C.B.H. (2019): The role of education and intelligence in mortality outcomes. I C.B.H. Andersen: *Essays in Health Economics*. Ph.d.-afhandling.

Anderson, M., J. Gallagher og E.R. Ritchie (2017): School lunch quality and academic performance. NBER Working Paper no. 23218.

Barker, D.J. (1990): The fetal and infant origins of adult disease. *British Medical Journal*, 301 (6761), s. 1111.

Barker, D.J., C. Osmond og C. Law (1989a): The intrauterine and early postnatal origins of cardiovascular disease and chronic bronchitis. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 43 (3), s. 237-240.

Barker, D.J., C. Osmond, P. Winter, B. Margetts og S.J. Simmonds (1989b): Weight in infancy and death from ischaemic heart disease. *The Lancet*, 334 (8663), s. 577-580.

Belot, M. og J. James (2011): Healthy school meals and educational outcomes. *Journal of Health Economics*, 30 (3), s. 489-504.

Bhalotra, S., M. Karlsson og T. Nilsson (2017): Infant health and longevity: Evidence from a historical intervention in Sweden. *Journal of the European Economic Association*, 15 (5), s. 1101-57.

Bhalotra, S., M. Karlsson, T. Nilsson og N. Schwarz (2022): Infant health, cognitive performance, and earnings: Evidence from inception of the welfare state in Sweden. *Review of Economics and Statistics*, 104 (6), s. 1138-1156.

Bhalotra, S og A. Venkataramani (2015): Shadows of the captain of the men of death: Early life health interventions, human capital investments, and institutions. Arbejdsrapport.

Bharadwaj, P., K.V. Løken og C. Neilson (2013): Early life health interventions and academic achievement. *American Economic Review*, 103 (5), s. 1862-91.

Bilde, L., C.B. Halling og A. Kiil (2018): Hvad ved vi om brugerbetaling og efterspørgsel efter voksentandpleje? Del II: International sammenligning af erfaringer med brugerbetaling i voksentandplejen. VIVE.

Bütikofer, A., K.V. Løken og K.G. Salvanes (2019): Infant health care and long-term outcomes. *Review of Economics and Statistics*, 101 (2), s. 341-54.

Bütikofer, A., E. Mølland og K.G. Salvanes (2018): Childhood nutrition and labor market outcomes: Evidence from a school breakfast program. *Journal of Public Economics*, 168, s. 62-80.

Conti, G., G. Mason og S. Poupakis (2019): Developmental origins of health inequality. IZA Discussion Paper no. 12448.

Currie, J. (2009): Healthy, wealthy, and wise: Socioeconomic status, poor health in childhood, and human capital development. *Journal of Economic Literature*, 47 (1), s. 87-122.

Currie, J. (2011): Inequality at Birth: Some Causes and Consequences. *American Economic Review*, 101 (3), s. 1-22.

Currie, J. og B.C. Madrian (1999): Health, health insurance and the labor market. I O. Ashenfelter og D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, vol. 3.

Dalgaard, C.J., C.W. Hansen og H. Strulik (2021): Fetal origins – A life cycle model of health and aging from conception to death. *Health Economics*, 30 (6), s. 1276-1290.

Dalgaard, C.J., C.W. Hansen og H. Strulik (2022): Physiological aging around the World. *PLoS ONE*, 17 (6).

Dalgaard, C.J. og H. Strulik (2014): Optimal aging and death: Understanding the Preston curve. *Journal of the European Economic Association*, 14 (6), s. 672-701.

Daysal, N.M., M. Simonsen, M. Trandafir og S. Breining (2022): Spillover effects of early-life medical interventions. *Review of Economics and Statistics*, 104 (1), s. 1-16.

De Økonomiske Råds formandskab (2017): *Dansk Økonomi, forår 2017*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021): *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021): *Dansk Økonomi, forår 2021*.

Fløjborg, N. (2022): 50-års jubilæum: En børnetandpleje i verdensklasse. *Tandlægebladet*, 8, s. 750-755.

Fredriksson, P. og B. Öckert. (2013): Life-Cycle Effects of Age at School Start. *Economic Journal*, 124 (579), s. 977–1004.

Friis-Hasché, E. (1994): Child oral health care in Denmark: a great success in health promotion. Copenhagen University Press.

Glied, S. og Neidell, M. (2010): The Economic Value of Teeth. *The Journal of Human Resources*, 45(2), s. 468–496.

Grossman, M. (1972): On the concept of health capital and the demand for health. *Journal of Political Economy*, 80 (2), s. 223-255.

Hamermesh, D.S. og J.E. Biddle (1994): Beauty and the Labor Market. *The American Economic Review* 84 (5), s. 1174–94.

Heckman, J.J. (2006): Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312, s. 1900-1902.

Heckman, J.J. (2007): The economics, technology, and neuroscience of human capability formation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104 (33), s. 13250-55.

Hendren, N. og B. Sprung-Keyser (2020): A Unified Welfare Analysis of Government Policies. *The Quarterly Journal of Economics*, 135 (3), s. 1209–1318.

Hinrichs, P. (2010): The effects of the national school lunch program on education and health. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (3), s. 479-505.

Hirani, J.C., Sievertsen, H.H., og Wüst, M. (2022): Beyond Treatment Exposure—The Impact of the Timing of Early Interventions on Child and Maternal Health. *Journal of Human Resources*, s. 421.

Hirani, J.C. og M. Wüst (2022): Nurses and infant vaccination coverage. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 196, s. 402-428.

Hjort, J., M. Sølvsten og M. Wüst (2017): Universal investment in infants and long-run health: Evidence from Denmark's 1937 home visiting program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9 (4), s. 78-104.

Holmstrup P., Damgaard C., Olsen I., Klinge B., Flyvbjerg A., Nielsen C.H., Hansen P.R. (2017): Comorbidity of periodontal disease: two sides of the same coin? An introduction for the clinician. *Journal of Oral Microbiology*, 9.

Indenrigsministeriet (1966): Betænkning om offentlig forebyggende børnetandpleje: afgivet af den af indenrigsministeriet nedsatte kommission.

Jensen, V.M. (2014): Happy doctor makes happy baby? Incentivizing physicians improves quality of prenatal care." *Review of Economics and Statistics*, 96 (5), s. 838-48.

Kjeldsen, M. M. (2023): Langsigtede effekter af retten til vederlagsfri børnetandpleje. Baggrundsnotat til *Dansk Økonomi, efterår 2023*, kapitel V.

Knudsen, E.I., J.J. Heckman, J.L. Cameron og J.P. Shonkoff (2006): Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 103 (27), s. 10155-10162.



Knutsson, D. (2017): Infant health and adult outcomes: Evidence from a preventive health program in Sweden. *Arbejdsrapport*.

Kronborg, H., H.H. Sievertsen og M. Wüst (2016): Care around birth, infant and mother health and maternal health investments—Evidence from a nurse strike.” *Social Science & Medicine*, 150, s. 201-211.

Landersø, R., H.S. Nielsen og M. Simonsen (2017): School Starting Age and the Crime-Age Profile. *Economic Journal*, 127 (602), s. 1096–1118.

Lazuka, V. (2020): Infant health and later-life labor market outcomes: Evidence from the introduction of sulfa antibiotics in Sweden. *Journal of Human Resources*, 55 (2), s. 660-698.

Lazuka, V. (2021): It's a long walk: Lasting effects of maternity ward openings on labour market performance. *The Review of Economics and Statistics*, s. 1-47.

Maibom, J., H.H. Sievertsen, M. Simonsen og M. Wüst (2021): Maternity ward crowding, procedure use, and child health. *Journal of Health Economics*, 75.

O'Donnell, O., E. van Doorslaer og T. van Ourti (2015): Health and inequality. I A.B. Atkinson og F. Bourguignon (red.): *Handbook of Income Distribution*, vol. 2.

Petersen, E.P., M. Davidsen, H.R. Jensen, O. Ekholm og A.I. Christensen (2021): Trends in dentate status and preventive dental visits of the adult population in Denmark over 30 years (1987–2017). *European Journal of Oral Sciences*, 129 (5), e12809.

Petersen, P., M. Kjöllær, L.B. Christensen og U. Krustup (2004): Changing dentate status of adults, use of dental health services, and achievement of national dental health goals in Denmark by the year 2000. *Journal Public Health Dentistry*, 64, s. 127-135.

Richard, M.L., G. Cathelineau og A. Couatarmanach (2022): Why is the Danish oral health system for children and adolescents so successful? A comprehensive review. *French Journal of Dental Medicine*.

Schwarz, E. (1985): Dental Programmes for Children and Young Adults in Denmark in a Social Perspective. *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 3 (2), s. 113-120.

Sievertsen, H.H. og M. Wüst (2017): Discharge on the day of birth, parental response and health and schooling outcomes. *Journal of Health Economics*, 55, s. 121–38.

VIVE (2020): Dynamiske effekter af offentligt forbrug – en litteratur-oversigt.

Wüst, M. (2012): Early interventions and infant health: Evidence from the Danish home visiting program. *Labour Economics*, 19 (4), s. 484-495.

Wüst, M. (2022): Universal early-life health policies in the Nordic countries. *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2), s. 175-198.

Wüst, M., E.L. Mortensen, M. Osler og T.I.A. Sørensen (2018): Universal Infant Health Interventions and Young Adult Outcomes. *Health Economics*, 27 (8), s. 1319-24.



