



Dansk BNP nedjusteret markant efter krisen - lav produktivitet er årsagen

Lav produktivitet koster 100 mia. kr. i 2020

Meget tyder på, at krisen langvarigt har sænket velstandsniveauet i dansk økonomi. Det afspejles tydeligt i Finansministeriets seneste mellem- og langfristede fremskrivninger, hvor BNP er nedjusteret markant. Årsagen er lavere produktivitet, mens bidraget fra arbejdsmarkedet er opjusteret rimeligt markant. Det er således tydeligt, at det er produktiviteten, der er hovedudfordringen for dansk økonomi.

af chefanalytiker **Frederik I. Pedersen**

2. maj 2012

Analysens hovedkonklusioner

- Det danske BNP ser ud til at have taget meget markant og langvarigt skade af den økonomiske krise. Tegn på større skader genfindes i andre lande, men ikke i fx Tyskland og Sverige.
- I Finansministeriets lange fremskrivninger har vi fået en permanent skade efter krisen. I første omgang er økonomiens vækststi parallelforskydet nedad. Men i den nyeste fremskrivning forventes også en permanent lavere vækstrate i økonomien, så vi taber relativt mere og mere BNP.
- Det er alene produktiviteten, der ligger bag dette billede. Det strukturelle bidrag fra arbejdsmarkedet tegner derimod markant større end før krisen, og beskæftigelsen står til at stige mærkbart frem i tid. Det er således en myte, at arbejdsstyrken og beskæftigelsen fremover vil falde.
- At den seneste lange fremskrivning har en permanent lavere vækstrate synes dog ikke, at være en konsekvens af krisen, men snarere en "erkendelse" af, at vi ikke når op på de produktivitetsvækst-rater, der var forudsat i tidligere fremskrivninger.
- Der er gode argumenter for et lavere vækstpoteiale på kortere sigt, mens det langt fra er givet hvor stor og langvarig at skaden vil blive. Hvad produktivitetsvæksten bliver på længere sigt er højst usikkert. Der er endnu ikke fundet afgørende forklaringer på den lave danske produktivitetsvækst, om end investeringerne og det danske uddannelsesniveau har udviklet sig sløjt.
- Den lavere produktivitetsvækst har konsekvenser for udviklingen i den offentlige service og for den offentlige saldo, idet skattegrundlaget er nedjusteret på trods af en markant højere beskæftigelse.
- De store skader, krisen har påført vores BNP, styrker argumenterne for en aktiv finanspolitik.

Kontakt

Chefanalytiker

Frederik I. Pedersen

Tlf. 33 55 77 12

Mobil 28 42 42 72

fip@ae.dk

Kommunikationschef

Janus Breck

Tlf. 33 55 77 25

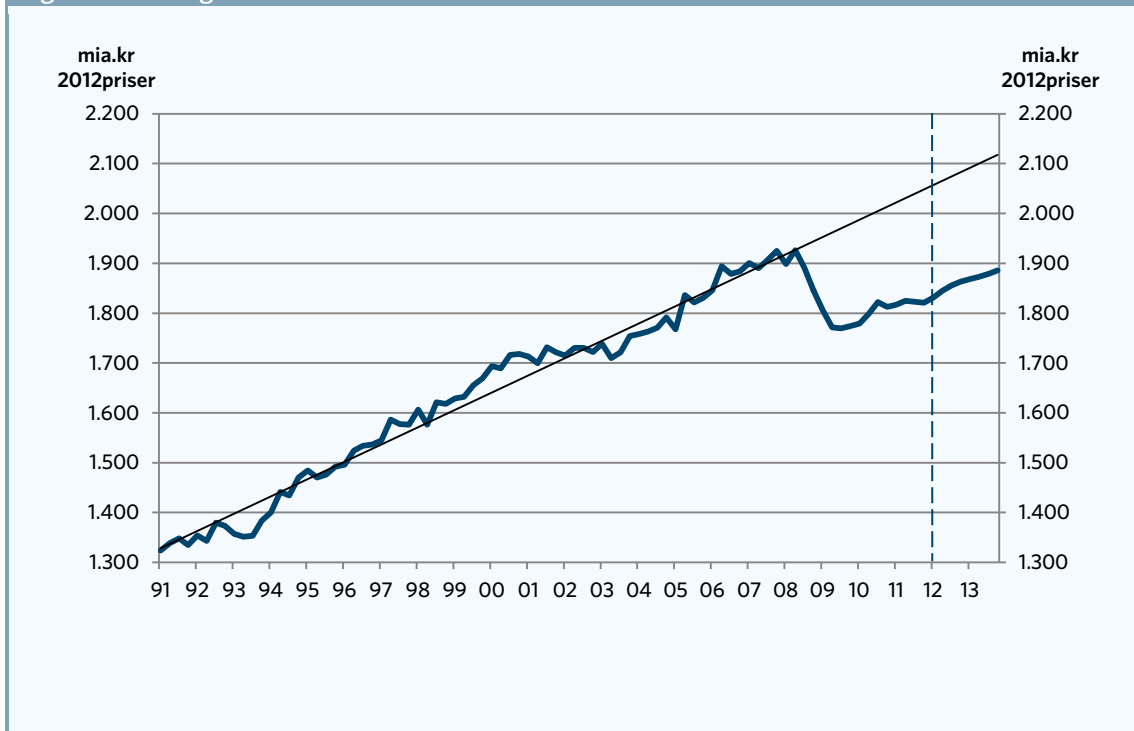
Mobil 40 61 34 38

jb@ae.dk

Langvarige skader af den økonomiske krise

Den økonomiske udvikling og udsigterne på kort sigt tyder ikke på nogen tilbagevenden til den vækststi, dansk økonomi var på, før finanskrisen satte ind og forplantede sig til den største økonomiske nedtur siden 2. Verdenskrig. Det fremgår af figur 1, der viser den kvartalsvise udvikling i BNP siden 1991, samt en beregnet udvikling pba. af AE's seneste prognose for 2012 og 2013.

Figur 1. Udviklingen i BNP 1991-2013



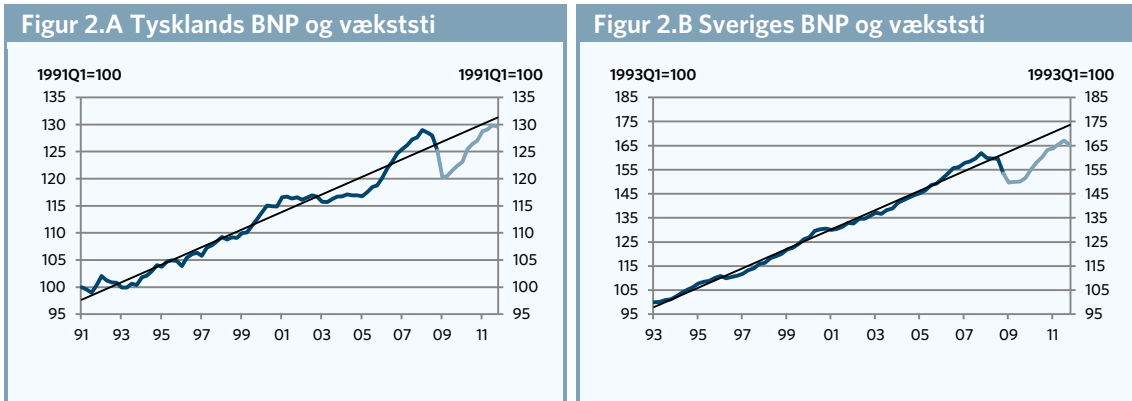
Ånm.: Udviklingen efter 4. kvartal 2011 er et stiliseret kvartalsforløb baseret på AE's martsprognose 2012.
 Kilde: AE pba. Danmarks Statistik.

BNP lå i 4. kvartal 2011 (lodret streg) stadig markant under det toppunkt, vi havde før krisen (5½ pct. svarende til godt 100 mia.2012-kr.). Det afspejler, at Danmark har haft en langsom genopretning af økonomien efter finanskrisen, hvorfor det danske BNP i dag, i modsætning til vores nabolande, stadig ligger markant under førkriseniveau.

Med de relativt beskedne positive økonomiske vækstrater omkring 1½ pct., der ventes i 2012 og 2013, vil vi ved udgangen af 2013 stadig ligge mærkbart under førkriseniveau (ca. 40 mia. 2012-kr.). Sammenlignes med den vækststi, dansk økonomi fulgte fra 1991-2008, ligger BNP ved udgangen af 2013 mere end 230 mia. 2012-kr. lavere. Det viser figur 1. Det svarer til et velstandstab målt som BNP per indbygger på 42.000 kr.

Opgørelsen i figur 1 illustrer med al tydelighed, hvor markant den økonomiske krise har været, og hvilket markant velstandstab der kan være opstået, hvis krisen har resulteret i en ny vækststi, der ligger permanent lavere.

De fleste af de lande, vi normalt sammenligner os med, blev lige så hårdt ramt af den økonomiske krise som Danmark. Flere lande er dog kommet markant bedre tilbage efter nedturen og har allerede i dag et BNP-niveau, der ligger på linje med eller over niveauet fra før krisen satte ind. Kigger man på Sverige og Tyskland, er indtrykket, at de har bevæget sig markant i retning af den vækststi, der lå frem til og med 2008. Det skal bemærkes, at lande som Holland, USA og Finland mere har et billede, der ligner det danske.



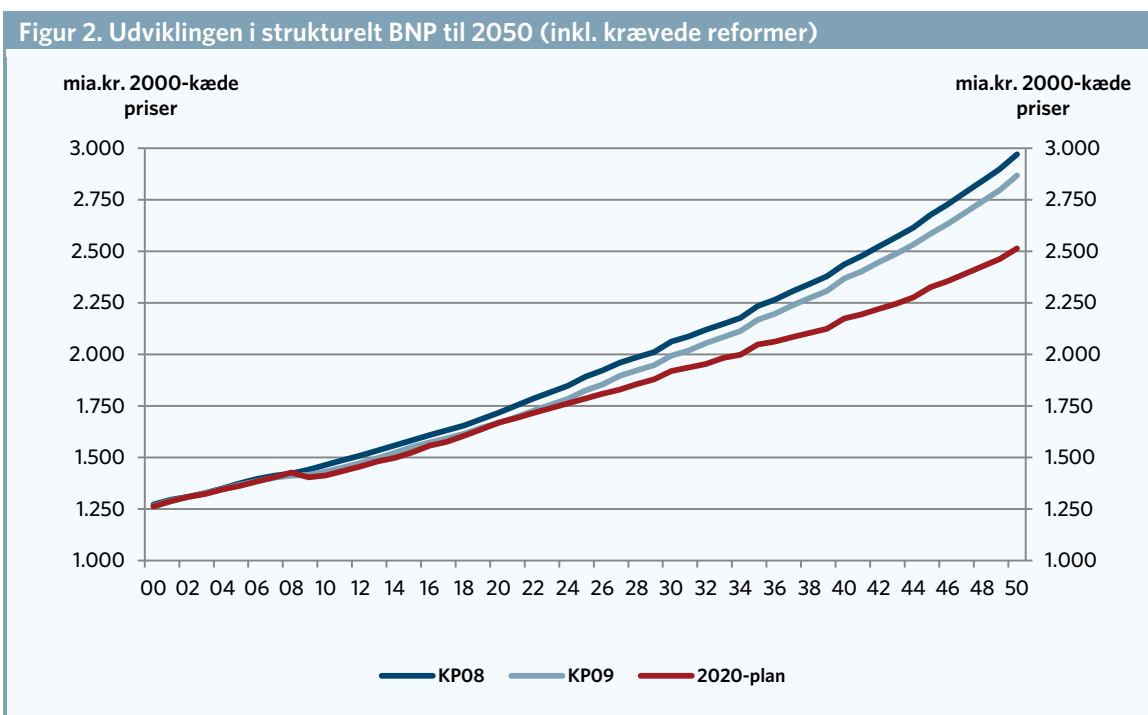
Anm.: Treden er fra 1. kv. 1991 til 4. kv. 2008
 Kilde: AE pba.Eurostat.

Anm.: Treden er fra 1. kv. 1993 (første år) til 4. kv. 2008
 Kilde: AE pba.Eurostat.

Finansministeriet venter permanent lavere BNP

Finansministeriets nyeste mellem- og langfristede fremskrivninger af dansk økonomi indeholder en permanent nedjustering af det danske BNP. Det viser figur 2 med opgørelsen og fremskrivningen af det strukturelle BNP fra Finansministeriets fremskrivninger fra henholdsvis konvergensprogram 2008 (KP08), konvergensprogram 2009 (KP09) og 2020-planen. Det *strukturelle* BNP kan opfattes som den underliggende vækststi, faktisk BNP-konjunktur svinger omkring over tid.

KP08 blev udarbejdet kort efter, at finanskrisen var en realitet, men før omfanget og dybden af den efterfølgende økonomiske krise var kendt. KP09 blev offentliggjort i starten af 2010, efter krisens omfang var kendt, og 2020-planen blev offentliggjort i foråret 2011, som VK- regeringens udspil til forslaget om afskaffelsen af efterlønnen. Det skal bemærkes, at der i alle fremskrivningerne er indregnet de arbejdsmarkedsreformer, der i fremskrivningerne var krævet for at sikre holdbarhed og/eller strukturel balance i 2020.



Kilde: AE pba. Finansministeriet.

Som man kan se af figuren, blev strukturelt BNP allerede mellem KP08 og KP09 justeret permanent nedad. Det er især i kriseårene 2009 og 2010, at niveauet er nedjusteret ca. 1¾-2¼ pct. (30-40 mia. 2012-kr.), men der ligger også en smule på selve vækstraten (hældningen på kurven) frem mod 2025, hvor forskellen er udvidet til 3½ pct. (65 mia. 2012-kr.) Efter 2050 (ikke vist i figuren) indsnævres forskellen igen, så vi lander med et tab på 1½ pct. i år 2100. Mellem KP08 og KP09 har vi altså en situation, der nogenlunde svarer til forløb A i boks 1 nedenfor. At det ikke kun er Finansministeriet, der har nedjusteret BNP-niveauet for Danmark fremgår af appendiks 2.

I 2020-fremskrivningen har vi ikke alene en nedjustering af niveauet, også den fremadrettede vækstrate er lavere. Det ses ved, at hældningen på BNP-kurven i figur 2 er mindre stejl. Sammenholdt med KP08 ligger der stadig i kriseårene 2009 og 2010 en markant nedskrivning af det strukturelle BNP-niveau på nu sammenlagt 3½ pct. (65 mia.2012-kr.) Fra 2012 til 2020 ligger afstanden til KP08-forløbet på 3-3½ pct., men fra 2020 øges den så mærkbart igen. I 2025 er der en forskel på 5,6 pct. stigende til godt 15 pct. i 2050 (godt 275 mia.2012-kr.). Det viser figur 2. Med andre ord forudser Finansministeriet nu en udvikling svarende til forløb B i boks 1, hvor BNP-tabet bliver større år efter år. I år 2100 (ikke vist) er tabet helt oppe på næsten 27 pct. (500 mia.2012-kr.)

Der er ifølge Finansministeriets fremskrivning altså ikke bare tale om, at krisen har givet os et dybt konjunkturelt tilbageslag, der så blot senere end normalt indhentes igen. Der ligger også et permanent tab som følge af krisen. Og det ser endnu værre ud i situationen, hvor økonomiens underliggende vækstrate er nedjusteret. Spørgsmålet er så, hvad der er årsag til det billede, der tegner sig og, og om det alene er krisen, der er årsagen. Boks 1 ser på et par nyere analyser fra Nationalbanken om netop langsigtede effekter af store økonomiske kriser.

Boks 1. Nationalbanken om økonomiske forløb efter finansielle kriser

Danmarks Nationalbank analyserer i Kvartalsoversigten fra 3. kvartal 2011 de "Realøkonomiske konsekvenser af finanskriser". Her fremgår, at man kan forestille sig mindst fire forskellige økonomiske forløb efter en stor finanskris.

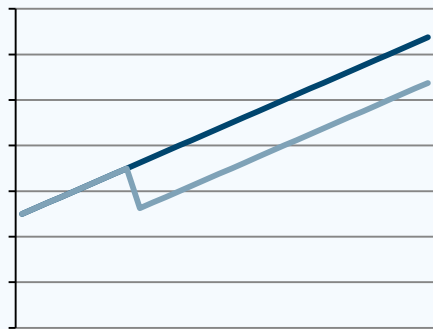
I forløb A skades niveauet for de underliggende produktionsfaktorer permanent. Økonomien får derfor en ny permanent lavere men parallel vækststi, som økonomien kører omkring. Økonomien lider med andre ord et permanent produktionstab, og vi kommer aldrig tilbage til den gamle vækststi igen.

I forløb B får vi ikke alene en skade på niveauet for de underliggende produktionsfaktorer, men vækstraten tager også permanent skade. Det indebærer, at tabet bliver større og større over tid sammenlignet med situationen uden krisen. Den nye vækststi bevæger sig med andre ord længere og længere væk fra den gamle vækststi.

I forløb C genoprettes økonomien relativt hurtigt, og økonomien vender tilbage til den vækststi, som økonomien kørte omkring inden krisen satte ind. Det betyder, at væksten i økonomien i en overgangsperiode vil være højere end trendvæksten. De underliggende produktionsfaktorer skades enten ikke eller genoprettes hurtigt igen, så det langsigtede niveau for BNP er upåvirket af krisen.

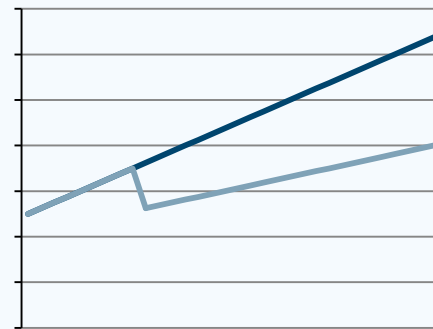
I forløb D ikke alene fastholdes den oprindelige økonomiske vækststi, økonomien kommer ind i en kraftig vækstperiode, således at økonomien i en periode kommer over vækststien. På den måde kompenseres produktionstab efter krisen.

BNP



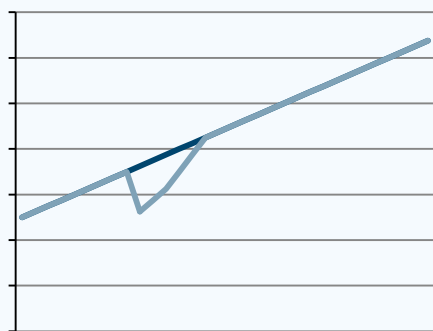
— Forløb uden bankkrise — Forløb A

BNP



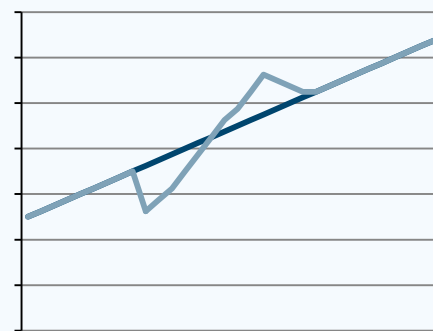
— Forløb uden bankkrise — Forløb B

BNP



— Forløb uden bankkrise — Forløb C

BNP



— Forløb uden bankkrise — Forløb D

Nationalbanken finder med udgangspunkt i den danske økonomiske historie, bl.a. at:

- den seneste nedgang har været den dybeste konjunkturedgang siden 2. verdenskrig.
- der er en klar tendens til, at konjunkturedgange i Danmark med bankkriser er dybere og længere end konjunkturedgange uden finanskriser.
- den internationale litteratur tilsvarende finder, at konjunkturedgange i forbindelse med bank- og valutakriser er dybere og længere end nedgange uden, samt at konjunkturopgange efter en nedgang med bankkriser har en tendens til at være svagere end normalt.
- man tilbage i historien (år 1815) ikke kan se nogen effekt af bankkriser på dansk økonomis langsigtede vækstrate eller langsigtede indkomstniveau per indbygger.
- tilsvarende resultat tilbage til 1870 findes for 22 lande, der tilsammen i 2008 udgjorde halvdelen af verdens produktion.

Det kan dog ikke konkluderes, at bankkriser ikke kan have længerevarende effekter på økonomien, fordi der er en masse andre faktorer, som er afgørende for økonomiens indkomstniveau på længere sigt.

På den anden side argumenterer Nationalbanken i en efterfølgende analyse i samme publikation "Produktionspotentialet i dansk økonomi" for det sandsynlige i, at økonomiske kriser af den størrelsesorden, vi har været igennem, vil have længerevarende konsekvenser for økonomien. Og samtidig angives det her, at den internationale litteratur finder at finansielle kriser ofte medfører permanente eller langvarige produktionstab. Argumentet for Danmark i den nuværende situation er, at når BNP i løbet af 4-5 kvartaler falder mere end 8 pct. (150 mia. 2012-kr.), så kan man forestille sig længerevarende konsekvenser for økonomiens produktionspotentiale (side 93 ff) og dermed indkomstniveau på kort og længere sigt.

Nationalbanken viser imidlertid også, at der er stor usikkerhed forbundet med opgørelsen af økonomiens produktionspotentiale (strukturelt BNP) - især den aktuelle opgørelse. Det afspejler sig bl.a. i opgørelsen af det såkaldte output-gab, der er et mål for kapacitetspresset i økonomien beskrevet som forskellen mellem BNP og det estimerede strukturelle BNP.

I en såkaldt realtidsestimat - der viser en beregning af output-gabet med de informationer, der var til rådighed på netop det tidspunkt - opgøres output-gabet i 2006 til ½-2 pct., mens det med de informationer, vi har i dag, opgøres til 2½ pct. til 5 pct. I 2007 ligger realtidsestimatet mellem 1½ til knap 3 pct., mens det med informationerne i dag opgøres til 3¾ til 5¼ pct. Selvom BNP løbende bliver revideret, må den markant ændrede opfattelse af output-gabet især afspejle en ændret

vurdering af det underliggende strukturelle BNP. Således hedder det efterfølgende i analysen:
 "Realtidsestimaterne fra årene umiddelbart op til den finansielle krise udgør et illustrativt eksempel på denne pointe [red.: at output-gab som mål ikke kan stå alene]: Med den daværende informationsmængde ville denne artikels metode have resulteret i positive estimater for produktionsgab i disse år, hvilket ville have indikeret, at en overophedning var under opsejling. På den anden side er det også klart, at den efterfølgende udvikling har ført til en kraftig opjustering af produktionsgab i den pågældende periode. Metoden i denne artikel ville derfor næppe have været tilstrækkelig til at afdække overophedningens alvor på det tidspunkt, hvor politiske modforanstaltninger kunne have været iværksat."

Det er derfor muligt, at noget tilsvarende med modsat fortegn kan gøre sig gældende i dag: At output-gabet er for lidt negativt, svarende til at det strukturelle BNP ligger for lavt. Det vil ikke alene have konsekvenser for opfattelsen af, hvor meget krisen har skadet det strukturelle BNP, men det påvirker også opfattelsen af kapacitetspresset i dansk økonomi, der danner grundlag for diskussionerne om finanspolitiske stimulanser. Det påvirker også opgørelse af den såkaldte strukturelle saldo, der er blevet nyt primært pejlemærke i både EU og i et dansk mellemfristet perspektiv, hvor politikerne med tilrettelæggelsen af den økonomiske politik vil sikre strukturel balance og "sætte to streger under resultatet".

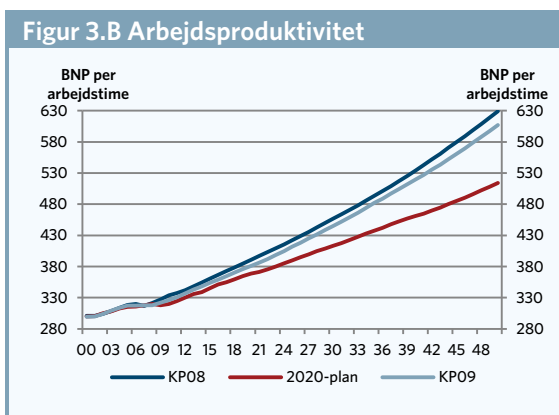
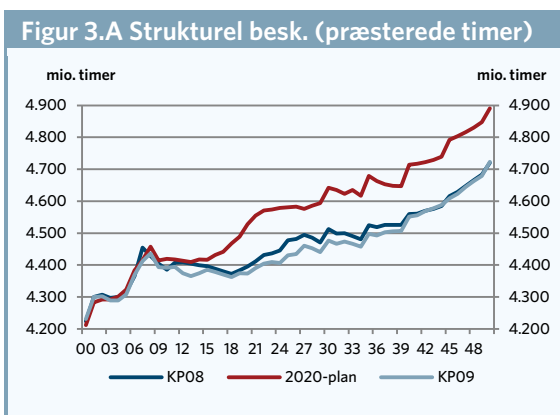
Kilde: AE pba. Danmarks Nationalbanken, Kvartalsoversigt 3. kv. 2011, del 2.

Lavere produktivitet forklarer lavere BNP

Vi har ikke oplysninger om alle de underliggende produktionsfaktorer, jf. appendiks 1, der ligger til grund for Finansministeriets fremskrivning af det strukturelle BNP. Vi har dog vurderingen og fremskrivningen af den strukturelle beskæftigelse, den gennemsnitlige arbejdstid per beskæftiget og kan derfor beregne timeproduktiviteten baglæns, idet sidstnævnte er den del af strukturelt BNP, der ikke kan forklares direkte af arbejdskraften.

Hele forklaringen i nedjusteringen af det strukturelle BNP i Finansministeriets forventning til produktiviteten. Kigger man på bidraget fra arbejdsmarkedet, så er det derimod opjusteret rimelig markant. Det viser figur 3.A. Ikke alene er beskæftigelsen (noget overraskende) opjusteret i kriseårene, men fra 2010 til 2020 vokser de præsterede arbejdstimer i 2020-planen med 2,4 pct. og dermed markant mere end de 0,2 pct., væksten lå på i KP08.

I 2020-planen ligger den strukturelle beskæftigelse (målt i timer) i 2020 3 pct højere sammenholdt med KP08. Det dækker over godt 110.000 flere beskæftigede personer (4,1 pct.) højere end i KP08, mens den gennemsnitlige arbejdstid modsat er nedjusteret 16 timer (1 pct.). I 2050 ligger den strukturelle beskæftigelse (målt i timer) i 2020-planen godt 3½ pct. højere sammenholdt med KP08. Det dækker over 137.000 (4,6 pct.) flere i beskæftigelse og en gennemsnitlig arbejdstid, der ligger 15 timer lavere (0,9 pct.). Kigger man på lang sigt (ikke vist) øges forskellen yderligere, idet vi ud over en fortsat forøget beskæftigelse, også får en nogenlunde ens arbejdstid.



Anm.: Inkl. de påkrævede reformer.
 Kilde: AE pba. Finansministeriet.

Produktivitetsniveauet og ikke mindst produktivitetsvæksten er derimod nedjusteret meget markant gennem de seneste langfristede fremskrivninger. Det viser figur 3.B. Sammenholdes produktiviteten

mellem 2020-planen og KP08, har vi en nedjustering i 2010 på 4 pct. I 2020 er der en forskel på 5,7 pct.. Det svarer målt på BNP til godt 100 mia.2012-kr. I 2050 er en forskel på godt 18 pct. (ca. 330 mia. 2012-kr.), mens produktivetsniveauet på lang sigt (år 2100) er nedjusteret med cirka 1/3 (knap 600 mia. 2012-kr.).

Figureerne viser med al tydelighed, at det er produktiviteten, der er hovedudfordringen for at få dansk økonomi tilbage til vækstsporet. Opgørelsen rykker samtidig markant på den opfattelse, der hersker i den offentlige debat, nemlig at vi som følge af den befolkningsmæssige udvikling står overfor en faldende arbejdsstyrke og beskæftigelse, og at det især er arbejdsmarkedet, der begrænser væksten i et fremadrettet perspektiv.

I 2020-forløbet stiger den strukturelle beskæftigelse med 66.000 personer fra 2010 til 2020. Fra 2020-2050 stiger beskæftigelsen med 230.000 personer, mens der fra 2050 til år 2100 er en yderligere stigning på 540.000 personer. Stigningen kommer i alt i alt op på næsten 835.000 personer fra 2010 til år 2100.

Selvom 2020-forløbet indeholder en fuld afskaffelse af efterlønnen, og det endte med en delvis afskaffelse, så ændrer det ikke mærkbart på udviklingen. Samtidig planlægger den nye regering arbejdsmarkedsreformer, der skal løfte den strukturelle beskæftigelse yderligere frem mod 2020. Ydermere ligger den faktiske beskæftigelse i 2010/2011 2½ pct. under det strukturelle niveau i 2020-planen. Det svarer til, at beskæftigelsen blot for at blive tilpasset en normal konjunktursituation skal stige med omkring 60.000 personer. Det er et bidrag, der kan lægges oveni den stigning, der følger af fremgangen i den strukturelle beskæftigelse.

Er det krisen, der ligger bag det billede, Finansministeriet tegner?

Finansministeriet har tidligere berørt baggrunden for nedjusteringen af det strukturelle BNP-niveau i udgangsårene 2009/2010. I Konvergensprogrammet 2009 hed det således (se side 131-132):

”Det lavere potentielle BNP kan i første omgang være en konsekvens af, at virksomhedernes investeringer er reduceret, og indsatsen fra en del kapital (maskiner, bygninger osv.) er gået tabt eller mindsket i forbindelse med virksomhedslukninger og sektorforskydninger i efterspørgslen under krisen.

Samtidig er det sandsynligt, at risikopræmierne på nogle års sigt vil være højere og kreditadgangen mindre lempelig end i årene før finanskrisen. Efterhånden som pengepolitikken normaliseres, kan det bidrage til, at virksomhedernes finansieringsomkostninger kan være højere end før krisen”

Og

”Det betyder, at den samlede indsats af kapital pr. medarbejder, dvs. maskiner og bygninger mv., på mellemfristet sigt kan være mindre end ellers, og det dæmper produktiviteten og dermed også realindkomsterne.”

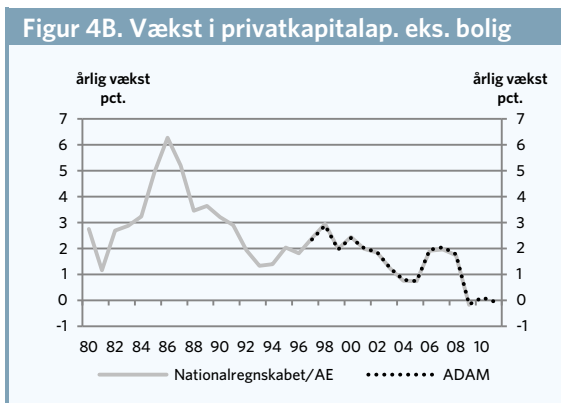
Der er ikke noget, der tyder på, at finansieringsomkostningerne generelt er steget for virksomhederne som følge af krisen. Det afspejler, at de pengepolitiske renter er faldet til rekordlave niveauer, der på trods af øget rentemarginal umiddelbart er kommet virksomhederne til gavn. Finanskrisen og de efterfølgende krav til den finansielle sektor kan dog have påvirket adgangen til finansiering negativt.

Der er hersker dog ingen tvivl om, at investeringerne har ligget underdrejet som følge af krisen. Erhvervslivets investeringskvote – investeringerne i maskiner, inventar, software, bygninger, anlæg og

andet kapitalapparat som andel af egenproduktionen – er de senere år faldet til et niveau, der ikke er set lavere siden starten af 1980'erne. Det viser figur 4.A.



Kilde: AE pba. Danmarks Statistik



Anm.: Ekskl. Boliger. Tallene før 1997 er beregnet simpelt ud fra Nationalregnskabet ved at fratække det offentlige kapitalapparat, samt boliger fra det samlede kapitalapparat. Efter 1997 er tallene taget fra ADAMs foreløbige databank.
 Kilde: AE pba. Danmarks Statistik og ADAM

Kigger man på væksten i kapitalapparatet, er det de senere år gået i stå eller direkte faldet. Det er, som man kan se af figur 4.B, ikke set før i nyere tid. Sammenlignet med situationen, hvor kapitalapparatet var vokset som "normalt", er produktionsmulighederne underliggende således blevet mindre, og får vi ikke senere indhentet det tabte, vil der være tale om et permanent tab af kapitalapparat og dermed produktionsmuligheder.

En anden negativ bieffekt af de underdrejede investeringer kan være, at virksomhederne ikke får adgang til ny og mere produktiv teknologi, der igen kan afføde innovation samt mere effektiv produktion gennem omstillinger af arbejdsgange og processer. Det kan påvirke produktivitetsudviklingen på mellemfristet sigt, men behøver ikke gøre det på længere sigt, når der kommer gang i økonomien og investeringerne igen.

Som nævnt er strukturerne på arbejdsmarkedet og bidraget fra arbejdsmarkedet forbedret og opjusteret med Finansministeriets fremskrivninger. Det kan afspejle, at de reformer, der er lavet tidligere, overdøver de negative effekter, krisen har påført arbejdsmarkedet. Der kunne ellers let komme skader på arbejdsmarkedet via højere strukturel ledighed eller afgang fra arbejdsmarkedet. Det er da også en af de forklaringer, man finder hos OECD som argument for et fremadrettet lavere produktionspotentiale, jf. boks 3.

Boks 3. OECD's argumenter for lavere produktionspotentiale efter krisen

OECD (Economic Outlook nr. 85-87) har ligeledes talt for et permanent lavere produktionsniveau som følge af krisen. Argumentet herfor har her været tredelt.

For det første taler OECD om, at finansieringsomkostningerne før krisen var unormalt lave, som følge af "credit boom", og at den stigning, der forventes i finansieringsomkostningerne, fremadrettet kan ses som en normalisering af risikopræmierne. Hvis dette er hovedargumentet for de skader, der er på det langsigtede BNP-niveau, så har det langsigtede BNP-niveau før krisen ligget for højt, simpelthen fordi man fejlvurderede det langsigtede niveau for finansieringsomkostningerne.

For det andet inddrager OECD også langvarige skader på arbejdsmarkedet. OECD vurderer således, at den stigende arbejdsløshed vil medføre, at flere bliver langtidsledige, og at arbejdsløsheden derfor vil bide sig fast på et højere niveau som følge af krisen (såkaldt "hysteresis"). Det skyldes, at langtidsledige har sværere ved at komme tilbage i beskæftigelse igen, fordi deres erhvervs- og uddannelsesmæssige kompetencer "rustner", nogle arbejdsgivere ser skævt til folk med længerevarende ledighed på bagen, og endelig kan langtidsledige miste modet i forhold til arbejdsmarkedet, så jobsøgningen bliver mindre. OECD nævner også, at erhvervsdeltagelsen kan tage skade, hvis fx ældre, der mister jobbet, trækker sig permanent,

tilbage fra arbejdsmarkedet.

For det tredje kan det generelle produktivetsniveau tage skade, hvis det er sådan, at krisen har givet en nedgang i omfanget af forskning og udvikling med lavere fremadrettet produktivetsniveau (TFP) til følge. I modsat retning kan dog trække, at den økonomiske krise kan have "renset" ud i de mindst effektive virksomheder. Det betyder, at der kan frigives økonomiske ressourcer til de dygtigste, der er tilbage, hvilket kan være med til at styrke den fremadrettede produktivitet.

Samlet er der gode argumenter for, hvorfor produktionspotentialt på kort og måske også mellemfristet sigt vil være påvirket af den kæmpemæssige nedtur, vi har været igennem, og som vi stadig har svært ved at slippe fri af. Det er sværere at forstå hvilke ændringer i de økonomiske strukturer, der ligger bag den langsigtede nedjustering, og ikke mindst hvorfor vækstraten permanent kommer til at ligge lavere.

Det er ikke nogen hemmelighed, at produktivetsvæksten i Danmark har været svag gennem en årrække, hvorfor vi på dette område er sakket bagud i forhold til lande, vi normalt sammenligner os med. Det er formentlig en delvis fortsættelse af denne tendens, som 2020-fremskrivningen afspejler. Således angiver Finansministeriet i et svar til Finansudvalget¹ omkring produktivetsvæksten i 2020-planen:

"I lyset af den lave produktivetsvækst de seneste ca. 15 år er der i *Reformpakken 2020* forudsat en lavere produktivetsvækst fremadrettet end i *Danmarks Konvergensprogram 2009* (KP09). I *Reformpakken 2020* udgør den forudsatte underliggende produktivetsvækst således ca. 1½ pct. om året i de private byerhverv, mens der i KP09 var forudsat en produktivetsvækst på ca. 2 pct. om året i byerhvervene."

Det behøver derfor ikke være krisen i sig selv, der leder til den fremadrettede lavere produktivetsvækstrate, men snarere en "erkendelse" af, at vi ikke når op på de produktivetsvækstrater, der var forudsat i tidligere fremskrivninger.

Konsekvenser af den lavere produktivitet

Vi står givet Finansministeriets vurdering og fremskrivning i den paradoksale situation, at vi ude i fremtiden, sammenlignet med tidligere vurderinger, bliver relativt fattigere år efter år målt på BNP på trods af, at beskæftigelsen målt i arbejdstimer øges år efter år i forhold tidligere. Sammen med den økonomiske udvikling under den seneste højkonjunktur – hvor beskæftigelsen steg med langt over 200.000 personer, uden at det kunne aflæses i BNP-væksten – illustrerer det på bedste vis, hvad der er den største udfordring for dansk økonomi, når vi kigger på vækst og velstand set fra BNP: Det er vores produktivitet.

Ud over det velstandsmæssige perspektiv, så har produktivetsudviklingen afledte konsekvenser for den fremtidige udvikling i vores velfærdssamfund. Det skyldes, at vores offentlige service er skattefinansieret med udgangspunkt i den indkomst, der skabes i landet (BNP). En større skattebetaling kan fremkomme ved enten at hæve skatterne eller ved at udvide indtægtsgrundlaget, dvs. arbejde mere eller øge produktiviteten.

Når produktivetsvæksten fremadrettet forventes at blive lavere, betyder det lavere lønstigninger, hvilket på trods af markant flere i beskæftigelse vil svække indtægtsgrundlaget, som vi ser det afspejlet

¹ Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 179 (Alm. del – § 7) af 16. maj 2011

i BNP. Selvom det samtidig mindsker væksten i de offentlige udgifter via lavere offentlige lønstigninger og via lavere (sats)regulering af overførselsindkomsterne, vil det påvirke den offentlige økonomi.

Således fremgår det af 2020-planen, at hvis produktivitetsvæksten bliver lavere så

".. må væksten i de offentlige udgifter reduceres for at sikre balance i 2020. Det sker som udgangspunkt via den automatiske satsregulering af overførslerne og ved, at de offentlige lønninger normalt følger udviklingen i de private lønninger. Men det kræver typisk også en lidt lavere realvækst i det offentlige forbrug."

Af et andet svar til Finansudvalget² fremgår det endvidere, at nedjusteringen af produktivitetsvæksten for den samlede økonomi på $\frac{1}{4}$ pct.enhed om året betyder:

"at den offentlige saldo i 2020 isoleret set reduceres med ca. 0,4 pct. af BNP (svarende til ca. 7 mia. kr. 2011-niveau) som følge af den lavere forudsatte produktivitetsvækst fremadrettet".

Det har ellers tidligere været sådan, at en ændret produktivitetsvækst som udgangspunkt ikke forventes at påvirke den finanspolitiske holdbarhed. Men med 2020-planen er denne sammenhæng brudt frem til og med 2020. Det skyldes, at væksten i det offentlige forbrug med 2020-planen nu er politisk bestemt frem til 2020 og altså uafhængig af væksten i BNP og produktivitet. Derved vil en reduktion af produktivitetsvæksten bevirke, at det offentlige forbrug målt som andel af BNP stiger. Det bidrager til at reducere den offentlige saldo.

Nedjusterer Finansministeriet produktivitetsvæksten yderligere i den kommende 2020-plan, kan vi derfor let i en situation, hvor der på trods af yderligere reformer med løft i den strukturelle beskæftigelse til følge, ikke skabes råderum til at løfte den offentlige service – simpelthen fordi lavere produktivitet øger underskuddet. Får vi modsat gang i produktivitetsvæksten igen, vil vi i 2020-sammenhæng få et større overskud på de offentlige finanser og/eller plads til at øge væksten i den offentlige økonomi.

De fremtidige udfordringer handler først og fremmest om at få gang i væksten og produktiviteten

Med ovenstående meget klare billede og med betydningen for den økonomiske velstand og de offentlige finanser bør produktivitet være et centralt mål i den økonomiske politik. Nedsættelsen af Produktivitetskommissionen er et første skridt i den retning.

Selvom produktivitetsudviklingen i Danmark de senere år er undersøgt ad flere omgange, er der endnu ikke fundet gode strukturelle forklaringer på den lave danske produktivitetsvækst. Man kan i det lys argumentere for, at fænomenet må være midlertidigt, og at Danmark fremadrettet vil indhente det tabte igen i forhold til andre lande (konvergens).

Mekanismerne, der skaber øget produktivitet, beskrives typisk som mere og bedre uddannelse, investeringer i ny teknologi, forskning og innovation, bedre organisering, tilrettelæggelse af arbejdet, start af nye virksomheder, graden af konkurrence og åbenhed samt antallet af højtuddannede i virksomhederne.

Danmark har helt åbenlyst på kort sigt en kæmpe udfordring med at få løftet vores investeringsniveau, der i lyset af den økonomiske udvikling er presset tilbage på niveauet fra starten af 80'erne. På trods af en pæn vækst i eksporten i både 2010 og 2011 har vi endnu ikke set nogen nævneværdig effekt på erhvervslivets investeringer. Årsagen hertil er formentlig fortsat ledig kapacitet i de danske virksomheder.

² Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 178 (Alm. del – § 7) af 16. maj 2011

der, usikkerhed omkring fremtiden, og at bankerne efter finanskrisen er mere konservative med udlåne.

Det rekordstore private opsparingsoverskud tyder ikke på, at det generelt er penge, der mangler i dansk erhvervsliv. Lidt mere gang i økonomien kan derfor være det, der "tænder gnisten" og får sat gang i erhvervsinvesteringerne. Det er derfor afgørende, at politikerne har fokus på den kortsigtede vækst i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Kan vi ikke komme ud af EU's procedure for uforholdsmæssige store underskud, selvom vi endnu ikke har overskredet EU's konvergenskrav (om max 3 pct. underskud på den offentlige saldo) og formentlig kun vil gøre det i 2012, fordi der skal udbetales bidrag til folk, der melder sig ud af efterlønsordningen, så må man søge at finde alternativer. Det er tiltag, der ligger i den private sektor, men som man fra politisk hold alligevel har indflydelse på. Det kunne være foranstaltninger til afhjælpning af oversvømmelser, fx renovering af det danske kloaknet. Det kunne være privatfinansierede brugerbetalte infrastrukturanlæg, og det kunne være yderligere renovering af almene boliger.

En mere direkte måde at forsøge at få "tændt gnisten" i dansk erhvervsliv er via en midlertidig skattelettelse for de virksomheder, der vælger at investere. Et forslag er derfor at give virksomhederne højere skattemæssige afskrivningsmuligheder de kommende år til investeringer i maskiner og andet produktivt kapitalapparat. En forklaring på, at de rekordlave renter ikke har haft synlig effekt, kan være, at mange små og mellemstore virksomheder ikke har så let kreditadgang som store virksomheder. De står derfor reelt over for højere kapitalomkostninger. En højere skattemæssig afskrivningsrate vil derfor også kunne hjælpe denne gruppe.

Selvom Finansministeriet har opjusteret det strukturelle bidrag fra arbejdsmarkedet gennem de seneste fremskrivninger, frygter vi stadig, at arbejdsløsheden vil bide sig fast på et højere niveau, hvis ikke der snart kommer gang i arbejdsmarkedet. Sker det, får vi modvirket de bidrag, der kommer fra reformerne af arbejdsmarkedet. Det taler også for et fortsat fokus på efterspørgslen og væksten i dansk økonomi.

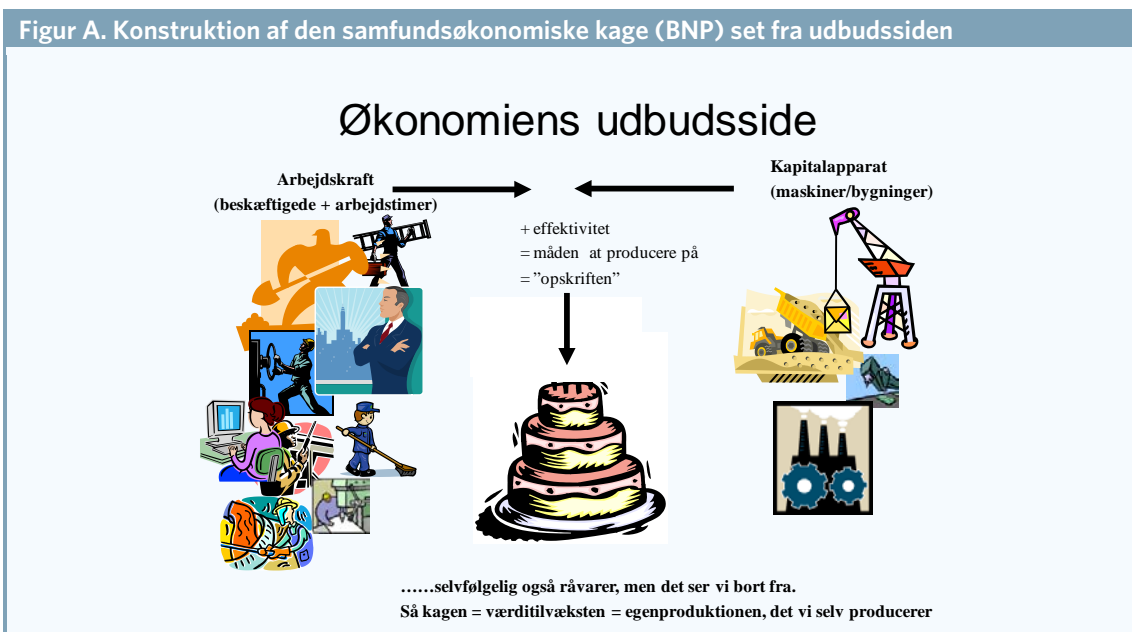
Kommer der ikke gang i arbejdsmarkedet i 2012, bør man overveje en udvidelse af uddannelsesmulighederne for folk, der allerede er på arbejdsmarkedet. Det kunne fx være øgede muligheder for jobrotation og uddannelsesorlov, hvor ledige vikarierer for en beskæftiget, mens denne er væk fra arbejde i forbindelse med uddannelse. Vi ved, at arbejdsstyrkens uddannelsesniveau skal styrkes markant for at imødekomme virksomhedernes krav på fremtidens arbejdsmarked. At opkvalificere de beskæftigede nu må være relativt gunstigt set både ud fra et virksomhedssynspunkt og fra et samfundsøkonomisk synspunkt, hvor der er mange kvalificerede arbejdsløse til at udfylde "hullet" for dem, som tager en uddannelse.

Væksten i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau har gennem flere år haft en klar nedadgående tendens. Det er kritisk. For ikke alene har højere uddannede typisk et højere produktivetsniveau end lavere uddannede og ufaglærte (afspejlet i de relative lønninger), men adgang til en bedre og højere uddannet arbejdsstyrke kan også være en afgørende forudsætning for investeringer i ny teknologi. Investerer virksomhederne ikke i ny teknologi, fordi de mangler uddannet arbejdskraft, risikerer vi ikke alene lavere investeringsvækst. Vi risikerer også at miste vigtige produktivetsbidrag fra de nye og mere effektive arbejds gange og -processer, der ligger i forlængelse af investeringer i ny teknologi.

Hvis de langsigtede skader, økonomien har fået af nedturen, virkelig er så store, som Finansministeriet, og andre vurderer, så er der et yderligere argument for at føre ekspansiv finanspolitik i krisetider. I det mindste bør man undlade at stramme finanspolitikken, før opsvinget er selv bærende.

Appendiks 1. Hvad bestemmer det underliggende produktionsniveau?

Grundlæggende er vores produktionsmuligheder/potentiale set fra økonomiens udbudsside bestemt af tre faktorer: Arbejdskraft, kapitalapparatet dvs. maskiner og produktionsanlæg, bygninger og anlæg samt af den generelle effektivitet, hvormed arbejdskraft og kapital producerer varer og tjenester. Man kan simpelt forestille sig, at disse tre faktorer er hovedelementerne i konstruktionen af den "samfundsøkonomiske kage" – BNP, jf. figur A.



Kilde: AE

Inputtet af arbejdskraft i produktionspotentialet er en funktion af arbejdsudbuddet (arbejdsstyrken), arbejdsløsheden og den gennemsnitlige arbejdstid. Jo større arbejdsudbud, jo mere arbejdskraft er der til rådighed, og jo større kan produktionen blive. Tilsvarende kan inputtet af arbejdskraft blive større, jo lavere arbejdsløsheden kan blive, og jo flere timer der kan arbejdes pr. ansat.

Adgangen til maskiner og produktionsanlæg er også afgørende for produktionen, for jo flere maskiner, bygninger og anlæg, der er adgang til, jo mere kan der potentielt produceres.

Endelig betyder en højere produktivitet blandt medarbejderne og mere effektive maskiner og anlæg, at der kan produceres mere pr. arbejdstime, hvilket i sagens natur også hæver produktionen og dermed også mulighederne for BNP.

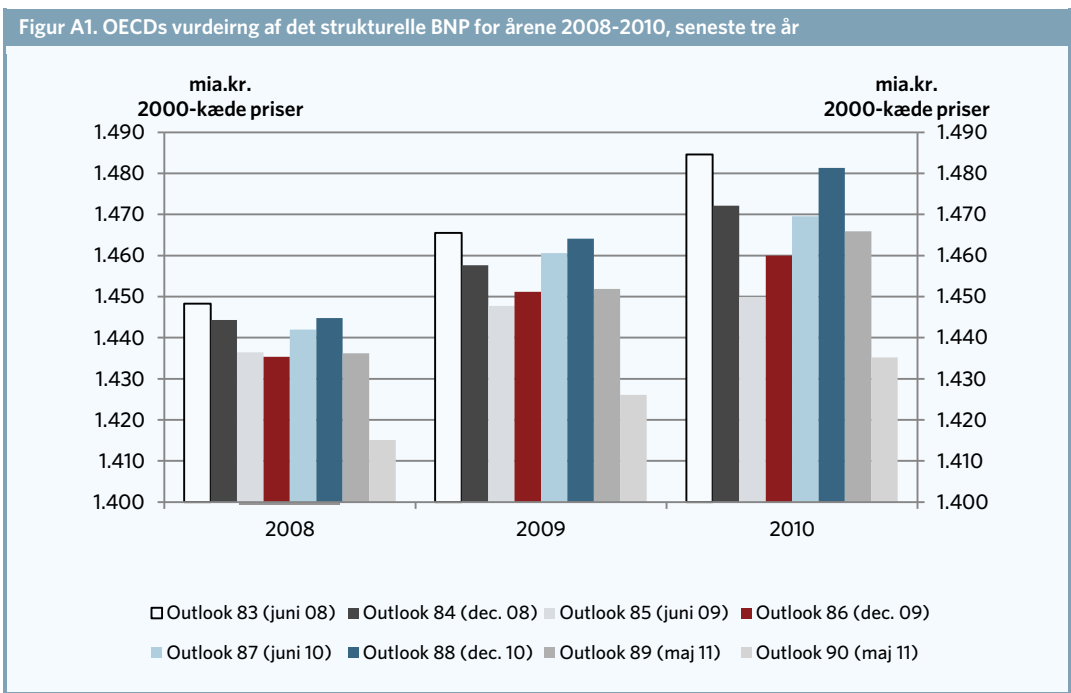
Det er også afgørende for produktiviteten, hvor gode vi er til at tilrettelægge arbejdet på arbejdspladsen, og hvor gode vi er til at tage ny og bedre teknologi til os. Det sidste beskrives typisk gennem den såkaldte totalfaktorproduktivitet (TFP). TFP dækker over bedre udnyttelse af de samme input og afspejler bl.a. en bedre udnyttelse af kapaciteten, mere effektive arbejdsgange og organisering af arbejdet både i hele samfundet og i den enkelte virksomhed, generelle teknologiske fremskridt mv. Det er med andre ord "opskriften"

I modelmæssige sammenhænge skelner man typisk mellem de faktiske og potentielle niveauer for arbejdskraft, kapitalapparat og TFP, idet de potentielle niveauer typisk forbindes med det, der er i en kon-

junktturneutral situation, hvor der hverken er pres på økonomien eller overkapacitet. Det er disse underliggende potentielle niveauer, der er afgørende for det strukturelle BNP, og som man kan forestille sig har lidt skade som følge af krisen.

Appendiks 2. OECD’s vurdering af det underliggende BNP-niveau samt udvikling

Både det Økonomiske Råd (Vismændene), OECD og EU, har nedjusteret deres vurdering af det underliggende/strukturelle BNP på både kort og mellemfristet sigt. OECD har ikke været helt entydig i sin vurdering. Fra Economic Outlook (EO) nr. 83 til nr. 85/86 blev det strukturelle BNP først justeret ned. Men fra 85/86 til EO89 blev det justeret pænt op igen, så vi næsten var tilbage på de strukturelle niveauer, der lå i EO 83 – før krisen satte ind. I den nyeste opgørelse fra december 2011 (EO90) er der imidlertid justeret kraftigt ned igen, så vi har de laveste niveauer, der er endnu er opgjort. Fra EO 83 til EO90 er strukturelt BNP nedjusteret med ca. 3 pct. i 2009 og 2010.



Anm.: I Economic Outlook 83 var der ingen prognose af strukturel BNP for 2010. Derfor er 2009-vurderingen fremskrevet med den vurdering af den mellemfristede potentielle vækst (på 1,3 pct. i årene 2010-2014) der var vurderet på det tidspunkt. EO 90 er omregnet til 2000-priser.
 Kilde: AE pba. OECD.

Kigger man på den "potentielle" vækstrate fra OECD's mellemfristede prognoser, ser vi også nogle markante revisioner i både op og nedadgående retning. Det viser tabel A.

Tabel A. OECD's Mellemfristede vækstrater for dansk økonomi, gns. årlig vækst pct.

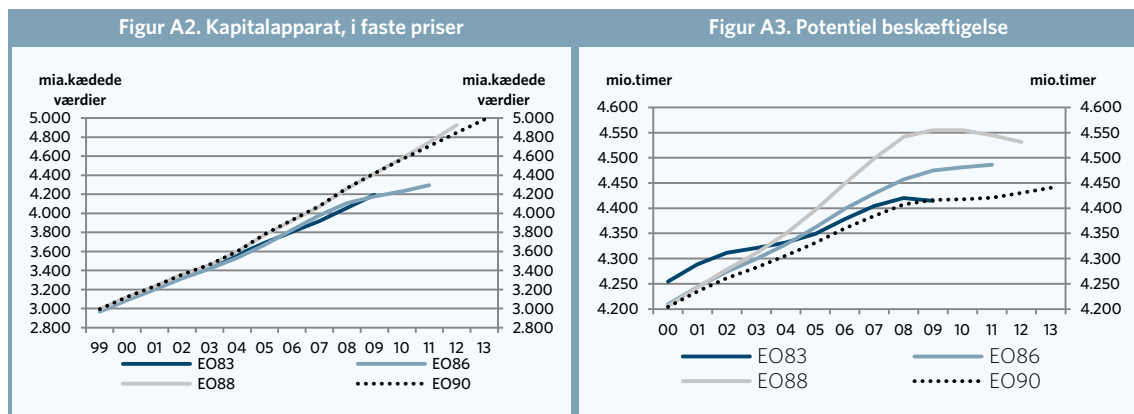
Outlook 83, juni 08 (2010-2014)	1,3
Outlook 85 (juni 09) (2011-2017)	1,1
Outlook 86 (dec. 09) (2012-2017)	1,4
Outlook 87 (juni 10) (2012-2025)	1,0
Outlook 88 (dec. 10) (2010-2015/2016-2025)	1,3/1,1
Outlook 89 (maj 11) (2010-2015/2016-2026)	1,1/1,2

Kilde: AE på baggrund af OECD

I OECD's databanker kan man se vurderingerne af de forskellige strukturelle elementer, der indgår i opgørelsen af det strukturelle BNP.

Figur A2 sammenholder udviklingen i det faktiske (=potentielle) kapitalapparat fra Outlook 83 (før krisen), til Outlook 86 (midt under krisen) til Outlook 88 og 90 (på vej ud af krisen). Der er ikke foretaget nævneværdige justeringer Outlook 83 til 85, men fra Outlook 88 er kapitalapparatet opjusteret rimelig markant. Så på trods af, at OECD tidligere har angivet, at kapitalapparatet er den primære årsag til et lavere langsigtet strukturelt BNP-niveau for OECD-landene, er det altså ikke noget, man kan se i fremskrivningerne for Danmark.

Figur A3 viser den potentielle beskæftigelse målt i arbejdstimer fundet ved sammenvejning af den strukturelle beskæftigelse og trenden i gennemsnitlige arbejdstid. Som man kan se, er der sket en opjustering omkring kriseårene Outlook 83 til 86 og 88. Men så pludselig i den seneste Outlook 90 nedjusteres beskæftigelsen så markant. Dykker man længere ned i opgørelsen, dækker nedjusteringen i EO90 over en mærkbar opjustering af den strukturelle ledighed, en mærkbar nedjustering af den strukturelle arbejdsstyrke og en meget markant nedjustering af den gennemsnitlige arbejdstid (30 til 35 timer for alle beskæftigede!).



Anm.: Fra Outlook 88 er niveauet fra kapitalapparatet skiftet tilbage fra 1966. Frem til 2003 er vækstraterne dog stort set identiske, men derefter sker der et skifte. For at sammenligne effekten fra kapitalapparatet er vækstraterne normeret til de nye niveauer med brug af vækstraterne.
 Kilde: AE pba. OECD

Anm.: Strukturel beskæftigelse ganget med potentielle timer.

Ser man bort fra den seneste Outlook 90, er det svært at se baggrunden for ændringerne af det strukturelle BNP for Danmark. Det må dække over, at TFP-niveauerne er ændret. I EO 90 er arbejdsmarkedet så nedjusteret markant, helt modsat det vi har set i Finansministeriets fremskrivninger. Det er samtidig svært at forstå, at det danske kapitalapparat i OECD's fremskrivning overhovedet ikke er påvirket af den markante nedgang, vi har set i det danske investeringsniveau.

AE opdagede i november 2010, at OECD ikke tidligere havde indregnet 2006-velfærdsreformen i den mellemfristede fremskrivning, hvorfor bidraget til den potentielle vækst fra arbejdsmarkedet var undervurderet (EO88). Det blev der så rettet op på i Outlook 88, men som det fremgår af tabel A, gav det ikke nogen nævneværdig højere potentiel BNP-vækst. Årsagerne er, at den potentielle produktivitetsvækst er nedjusteret næsten tilsvarende opjusteringen af bidraget fra arbejdsmarkedet. I forhold til den seneste vurdering mangler OECD at indarbejde efterlønsreformen, hvorfor bidraget fra arbejdsmarkedet skal betydeligt op. Et bud er, at vi fra 2016-2026 skal gå fra nul til 0,3 pct.enheder.

Tabel B. OECD's to seneste mellemlastede fremskrivninger af BNP for Danmark

	Vækst Potential BNP		= Potentiel Produktivitet		+ Potentiel besk	
	2010-2015	2016-2025	2010-2015	2016-2025	2010-2015	2016-2025
Outlook 88 (nov. 10)	1,3	1,1	1,5	1,5	-0,2	-0,4
	2010-2015	2016-2026	2010-2015	2016-2026	2010-2015	2016-2026
Outlook 89 (juni 11)	1,1	1,2	0,9	1,3	0,2	0,0

Kilde: AE på baggrund af OECD