

# Analyse | kraka

8. juni 2020

## Får Covid-19 betydning for det finanspolitiske råderum via en højere strukturel ledighed og en lavere arbejdskraftindvandring?

*Af Jesper Kühl*

De massive offentlige hjælpepakker i forbindelse med udbruddet af Covid-19 får kun mindre betydning for det finanspolitiske råderum, da hjælpepakkerne anses for ekstraordinære engangsudgifter og dermed kun påvirker den strukturelle saldo via rentebetalinger fra øget statsgæld. Det kan dog reducere den offentlige saldo, hvis en stigende ledighed sætter sig i den strukturelle ledighed, eller krisen permanent reducerer nettoindvandring af udenlandsk arbejdskraft. Overordnede regneeksempler illustrerer dog at effekterne er relativt begrænsede ift. det samlede finanspolitiske råderum.

### Kontakt

Analysechef  
Jesper Kühl  
Tlf. 3117 2847  
E-mail [jk@kraka.dk](mailto:jk@kraka.dk)



**Deloitte**

Kraka er finansieret af Realdania, Deloitte og en række øvrige bidragsydere. Se [kraka.org](http://kraka.org)

## Indledning og sammenfatning

### Covid-19 har store effekter i Danmark

Udbruddet af Covid-19 i Danmark har allerede haft store konsekvenser for dansk økonomi. Virksomheder i en lang række af brancher med direkte kundekontakter har mistet en stor del af omsætningen og første indikationer viser et tydeligt lavere privatforbrug, især i første del af krisen.<sup>1</sup> Over 200.000 lønmodtagere har været eller er hjemsendt af deres arbejdsgivere som led i lønkompensationsordningen. Og antallet af ledige er steget med næsten 50.000 personer siden starten af marts og kan forventes at stige yderligere, når fx lønkompensationsordningen udløber.

### Effekter på det finanspolitiske råderum?

I dette notat analyseres det, hvordan potentielt permanente arbejdsmarkedseffekter, der kan opstå som følge af Covid-19 via en højere ledighed og en lavere nettoindvandring af arbejdskraft, kan påvirke det finanspolitiske råderum.<sup>2</sup>

### Hjælpepakker er finanspolitiske engangsudgifter

I lyset af den omfattende krise i dansk økonomi har regeringen og Folketinget vedtaget ekstraordinært store offentlige hjælpepakker til lønmodtagere og virksomheder. Finansministeriet vurderer at størstedelen af merudgifterne til hjælpepakker mv. anses som finanspolitiske engangsudgifter, jf. Finansministeriet (2020). Udgifterne påvirker den faktiske offentlige saldo, mens den strukturelle saldo kun påvirkes af rentebetalingerne for den øgede offentlige gældsætning.

### Råderum reduceres kun marginalt af rentebetalinger

Med en høj kreditvurdering kan staten forvente en lav rente på den ekstra gældsætning. På baggrund af bl.a. afholdte statsobligationsauktioner vurderes ekstra rentebetalinger for forøgelsen af statsgælden med knap 180 mia.kr. at øge de offentlige udgifter med ca. ½ mia.kr. Dermed reduceres det finanspolitiske råderum, der er på ca. 28 mia.kr., umiddelbart kun begrænset af hjælpepakker mv.

### Råderum kan reduceres via lavere beskæftigelse

To andre mulige effekter, som udbruddet af Covid-19 kan have på det finanspolitiske råderum, virker via en reduceret beskæftigelse:

- hvis en ledighedsstigning bider sig fast og øger den strukturelle ledighed, eller
- hvis krisen medfører en permanent lavere nettoindvandringen af udenlandsk arbejdskraft til dansk økonomi.

### Ledighed kan reducere råderum med op til ca. 2 mia.kr.

Analysen peger på at der er en vis evidens for at en øget ledighed kan sætte sig i en højere strukturel ledighed og derved kan reducere det finanspolitiske råderum. Som et overkantskøn, vurderes en permanent ledighedsstigning at reducere råderummet frem mod 2025 med op mod 1,5-2,9 mia.kr. Forventninger om en kraftig, men kun kortvarig krise reducerer dog faren for persistenseffekter.

### Anbefaling: Fokusér på effektiv aktiv beskæftigelsesindsats

For at mindske risikoen for persistenseffekter på arbejdsmarkedet er det centralt, at den aktive indsats i jobcentrene får ledige tilbage i beskæftigelse ved hjælp af jobsøgning, økonomiske incitamentter og uddannelse. Indsatsen bør især fokusere på at forhindre langtidsledighed.

### Aktiv indsats især vigtig i en krisetid

Men giver det mening med en beskæftigelsesrettet indsats i en økonomisk krise? Ja, jobbene hænger ikke så lavt på træerne som tidligere. Men jobmarkedet er langt fra gået i stå. Det er netop nu, at jobcentrene skal vise deres værd og hjælpe de ledige med vejledning, uddannelse og ideer til at udbrede jobsøgningen både geografisk og branchemæssigt.

<sup>1</sup> Ekspertgruppen for udfasning af hjælpepakker på baggrund af korttransaktioner fra Danske Bank.

<sup>2</sup> Dansk økonomi kan også blive permanent påvirket ad en række andre kanaler. Fx er det ikke sikkert, at den forventede lavere vækst i 2019 fuldt ud neutraliseres via en højere vækst i de efterfølgende år. Dvs. Danmark kan permanent følge et "lavere" vækstspor. Dette ligger dog uden for rammerne af nærværende analyse. Der ses ej hellere på andre mulige effekter på arbejdsmarkedet, fx en ændret uddannelsesstilbøjelighed eller en ændret pensionsadfærd.

**Effekt af lavere indvandring på råderum, men usikkert**

Covid-19 kan reducere indvandringen af udenlandsk arbejdskraft, hvis epidemien reducerer bevægelsesfriheden. Da udenlandsk arbejdskraft bidrager positivt til de offentlige finanser, kan dette isoleret set reducere den offentlige saldo. Den konkrete effekt er dog usikker, da effekterne af Covid-19 på migration er højt usikre, og medtager ej heller en mulig effekt af Covid-19 på bl.a. udvandring af arbejdskraft.

**Nettofinansieringsbehov på ca. 200 mia.kr. til hjælpepakker**

**Lav rente på ny gældsætning ...**

**... medfører begrænset effekt på råderum**

## 1. Betydning af øget gældsætning for finanspolitisk råderum

Til finansiering af ekstra udgifter ifm. corona-krisen er statens nettofinansieringsbehov i 2020 opjusteret med knap 180 mia. kr., jf. Finansministeriet (2020). Behovet for ekstra finansiering skyldes særligt hjælpepakkerne i forbindelse med Covid-19-epidemien, men også forventede lavere skatteindtægter som følge af konjunkturedgangen.

Den danske stat har dog en høj kreditvurdering og kan derfor forvente lave rentebetalinger for den ekstra gældsætning. Til auktioner af statsobligationer i marts og april 2020 har Nationalbanken således opnået effektive renter på omkring 0 pct. for statsobligationer og forventer til kommende auktioner at udbyde obligationer til 0,25 og 0,5 pct. Med et forsigtigt skøn kan den fulde finansiering af den nye gældsætning dermed forventes, at øge rentebetalingerne på kort sigt med ca. ½ mia. kr. Den effektive belastning af det finanspolitiske råderum fra de vedtagne hjælpepakker er derfor begrænset.

## 2. Vedvarende højere ledighed sfa. Covid-19? Evidens og et regneksempel

**Høj stigning af ledighed ifm. corona-krise**

Udbruddet af Covid-19 og de afledte virkninger på det danske arbejdsmarked har på meget kort tid øget antallet af ledige markant. Målt i antallet af fuldtidsledige steg ledigheden med næsten 50.000 personer fra februar til april. Samtidig er eller har over 200.000 lønmodtagere været hjemsendt af deres arbejdsgivere som led i lønkompensationsordningen.

**Stigende ledighed er et problem, hvis det bliver permanent**

Som udgangspunkt forventes ledigheden at variere omkring det strukturelle ledighedsniveau hen over konjunkturforløbene.<sup>3</sup> Når økonomien kommer på fode og virksomheder begynder at hyre igen, må antallet af ledige således forventes at falde igen. En høj ledighed kan dog være en samfundsøkonomisk bekymring, hvis den giver anledning til en højere langtidsledighed, der medfører en højere strukturel ledighed fordi nogle ledige mister human-kapital eller taber kontakt til arbejdsmarkedet. Det kan permanent reducere produktionspotentialet og velstanden i dansk økonomi og have betydning for det finanspolitiske råderum, jf. Boks 1.

### Boks 1 Finanspolitisk råderum og strukturel saldo<sup>4</sup>

Ved den seneste mellemfristede fremskrivning vurderede Finansministeriet (2019a), at der er et finanspolitisk råderum på 28 mia.kr. fra 2021 og frem mod 2025. Det finanspolitiske råderum er den beregningsteknisk mulige vækst i det offentlige forbrug inden for de gældende udgiftslofter og under forudsætning om strukturel balance i 2025. Råderummet er dermed et mål for den højest mulige offentlige forbrugsvækst – givet øvrig besluttet politik og forudsætninger i øvrigt – frem mod 2025. Det offentlige forbrug omfatter udgifter til fx sundhedsvæsenet, politi og folkeskoler, men ikke fx indkomstoverførsler.

Den strukturelle balance for de offentlige finanser i 2025 bestemmes af den strukturelle saldo, der er en normalisering af den faktiske offentlige saldo af indtægter og udgifter. Den strukturelle saldo er således et skøn for, hvor stort det offentlige over- eller underskud ville være på et givet tidspunkt i en situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særskilt høj eller lav, og hvor de offentlige finanser samtidig ikke er påvirket af andre midlertidige forhold.

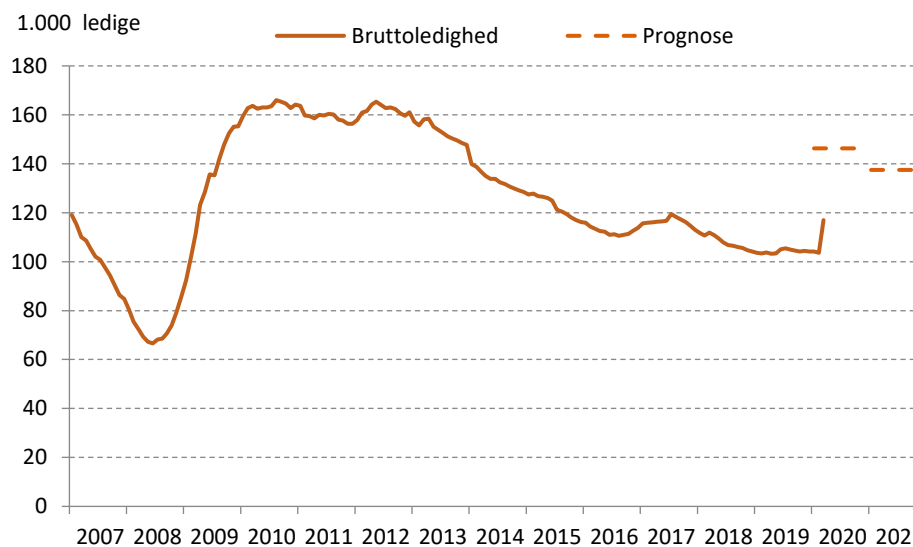
<sup>3</sup> Den strukturelle ledighed er den ledighed, der er forenelig med en stabil løn- og prisudvikling i dansk økonomi og observeres i en neutral konjunktursituation.

<sup>4</sup> Kilde: "Opdateret 2025-forløb – Grundlag for udgiftslofter i 2023". Finansministeriet, oktober 2019.

### Forventet ledighedsstigning i 2020 på 42.000 personer

Finansministeriet forventer i sin seneste prognose, at ledigheden som følge af udbruddet af Covid-19 stiger fra et niveau på ca. 104.000 fuldtidspersoner i starten af 2020 til godt 146.000 fuldtidsledige som gennemsnit i hele 2020, med et efterfølgende mindre fald frem til 2021, jf. Figur 1. Som udgangspunkt forventes krisen således langt fra at nå ledighedsniveauet i forbindelse med finanskrisen, hvor antallet af ledige toppede på over 160.000.

Figur 1 Udvikling i bruttoledigheden



Anm.: Antal ledige er opgjort som fuldtidsledige.  
Kilde: Økonomisk Redegørelse maj 2020.

### Finansministeriet finder persistens for ledighed

Der er historisk evidens fra både danske og udenlandske studier for, at en stigende ledighed kan slå over i en højere strukturel ledighed. Finansministeriet har tidligere på baggrund af egne analyser set på muligheden for sådanne varighedseffekter på det danske arbejdsmarked, hvor de ser på om ledighed er selvforstærkende fordi sandsynligheden for at vende tilbage i beskæftigelse falder med ledighedsvarigheden. Dette kan give anledning til en persistens i ledigheden, hvor en høj ledighed bider sig fast. Analysen finder, at den strukturelle ledighed øges med 0,05-0,14 pct.point for hver pct.point stigning i den faktiske ledighed.

### Generationer rammes forskelligt af kriser

Et andet dansk studie på effekterne af recessioner på beskæftigelsesgraden for perioden 1980-2011 for forskellige aldersgrupper over tid, jf. Andersen mfl. (2017). Analysen finder at unge arbejdstagere som udgangspunkt rammes hårdere af recessioner end ældre årgange, men at de unge til gengæld hurtigere finder tilbage i beskæftigelse. De samlede persistenseffekter er størst for de ældre aldersgrupper, og især blandt de lavere uddannede. Forfatterne pointerer, at aldersdynamikken i arbejdsstyrken, hvor ældre forlader arbejdsmarkedet og yngre kommer til, i sig selv vil udjævne de samlede persistenseffekter.

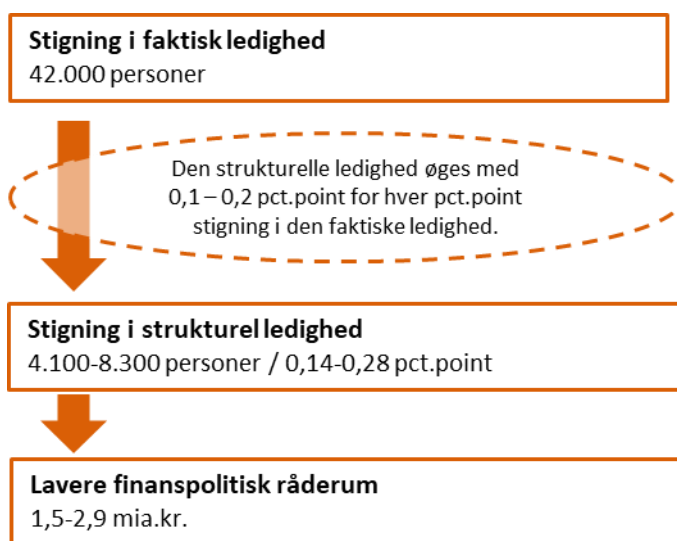
### Høj persistenseffekt af finanskrisen i USA

Et nyere studie af langtidseffekter af en recession for ledighed og beskæftigelse finder på tværs af lokalområder i USA, at en stigning i den lokale ledighed på 1 pct.point i perioden 2007-2009 reducerede beskæftigelsesfrekvensen i 2015 med mere end 0,3 pct.point på tværs af aldersgrupper, jf. Yagan (2019). Dette estimat må dog ses som et øvre estimat for de mulige persistenseffekter i Danmark, hvor bl.a. den aktive arbejdsmarkedspolitik i højere grad end i USA hjælper ledige tilbage i beskæftigelse.

**Regneeksempel for effekt på strukturel ledighed**

Til et regneeksempel for den mulige effekt af den stigende ledighed på den strukturelle ledighed tages der udgangspunkt i at ledigheden stiger med 42.000 fuldtidspersoner, jf. Finansministeriets skøn beskrevet ovenfor. Ud fra de nævnte analyser regnes der med antagelsen om at den strukturelle ledighed stiger med 0,1-0,2 pct.point for hver pct.point stigning i den faktiske ledighed. Dette medfører en stigning af den strukturelle ledighed på 4.100-8.300 personer, svarende til en stigning i den strukturelle ledighedsprocent i 2025 på 0,14-0,28 pct.point, jf. Figur 2. Ud fra tidligere vurderinger af reformvirkninger for det finanspolitiske råderum vurderes det, at den øgede strukturelle ledighed reducerer det finanspolitiske råderum i 2025 med 1,5-2,9 mia.kr.<sup>5</sup> Som nævnt må dette dog i den aktuelle situation vurderes at være et overkantsskøn for de mulige persistenseffekter, hvis prognoser om en kortvarig krise får ret.

**Figur 2 Effekt af ledighedsstigning på strukturel ledighed og det finanspolitiske råderum, et regneeksempel**



Anm.: Stigningen i den strukturelle ledighedsprocent tager udgangspunkt i en strukturel ledighedsprocent på 3,0 pct. i 2025.  
Kilde: Finansministeriet (2014, 2019c, 2019d, 2020) samt egne beregninger.

**3. Vedvarende lavere nettoindvandring af arbejdskraft?**

**Lavere tilgang af udenlandsk arbejdskraft?**

Udbruddet af Covid-19 kan medføre en lavere nettoindvandring af arbejdskraft. Hvis grænselukninger mv. over en længere tid fremover reducerer bevægelsesfriheden eller udenlandsk arbejdskraft på grund af smittefare selvvalgt i mindre grad kommer til Danmark, kan dette reducere den udenlandske beskæftigelse i dansk økonomi. Det kan bl.a. reducere det bidrag, som nettoindvandring af udenlandsk arbejdskraft kan give til et balanceret opsving efter coronakrisen.

**Udenlandsk arbejdskraft har stor betydning**

Udenlandske beskæftigede spiller en vigtig rolle for dansk økonomi. Ved udgangen af 2019 var der knap 260.000 udenlandske beskæftigede i Danmark, svarende til 11 pct. af lønmodtagerbeskæftigelsen, jf. Tabel 1. Derudover var der knap 50.000 grænsearbejdere, dvs. beskæftigede i danske virksomheder uden bopæl i Danmark. Tilgang af udenlandsk arbejdskraft kan forklare knap halvdelen af beskæftigelsesfremgangen siden 2013, svarende til ca. 100.000 personer, jf. Finansministeriet (2019a; s.15 og figur 1.8)<sup>6</sup>. Herboende indvandrere

<sup>5</sup> Effekten af højere strukturel ledighed på det finanspolitiske råderum baseres på svar til Finansudvalget på spml. 55 af 11.okt. 2018 om den strukturelle virkning af adfærdseffekter i de mellemfristede fremskrivninger, samt svar til Beskæftigelsesudvalget på spml. 259 af 7.febr. 2019 om virkningen af tilbagetrækningsreformer.

<sup>6</sup> Økonomisk Redegørelse december 2019. Finansministeriet. December 2019.

bidrog med knap 10 pct. af den samlede værditilvækst i Danmark i 2016, jf. Finansministeriet (2019b)<sup>7</sup>.

**Tabel 1 Lønmodtagerbeskæftigelse i Danmark fordelt på herkomst, 4.kvartal 2019**

	1.000 personer	Pct.
Personer med dansk oprindelse	1.983	85
Indvandrere fra vestlige lande	122	5
Indvandrere fra ikke-vestlige lande	136	6
Efterkommere	38	2
Uoplyst herkomst, uden bopæl i Danmark	48	2
I alt	2.327	100

Anm.: Opgørelsen er fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

### Udenlandsk arbejdskraft udglatter konjunkturforløb

Og tidligere analyser har påvist, at udenlandsk arbejdskraft i Danmark har haft en stærk konjunkturstabiliserende effekt, faktisk betydeligt mere end man normalt ville lade de finanspolitiske stabiliseringsinstrumenter svinge over et konjunkturforløb, jf. Knigge mfl. (2019)<sup>8</sup>.

### Positivt bidrag af indvandring til offentlige finanser, hvis beskæftiget

Nettobidraget fra udenlandske beskæftigede i Danmark til de offentlige finanser udviser en betydelig variation, afhængig af alder, familiesammensætning og erhvervsdeltagelse. På tværs af forskellige opholdsgrundlag for indvandrere bidrager beskæftigede i gennemsnit positivt til de offentlige finanser, jf. Finansministeriet (2019b).<sup>9</sup> Finansministeriet har tidligere vurderet, at en beskæftiget indvandrer i Danmark i gennemsnit bidrager til de offentlige finanser med ca. 104.000 kr. (2017-priser), og at herboende udenlandske beskæftigede samlet set bidrog med 21 mia.kr. til den offentlige saldo i Danmark i 2017, jf. Finansministeriet (2017).<sup>10</sup> Også set over et helt livsforløb bidrager udenlandsk arbejdskraft med ca. 40.000 kr. årligt pr. person til den offentlige saldo og har omtrent den samme langsigtede effekt på de offentlige finanser som alle danskere, når der tages højde for efterkommere, jf. Knigge og Lando (2019).<sup>11</sup>

### Effekt på råderum via befolkningsprognose

En ændret arbejdskraftindvandring indgår i opgørelsen af det finanspolitiske råderum via prognoserne for befolkningssammensætningen i årene frem mod 2025. En lavere nettoindvandring som følge af Covid-19 vil således først få effekt på den strukturelle saldo og råderummet, hvis og når dette sætter sig i befolkningsprognosen, der udarbejdes af Danmarks Statistik og DREAM. De mulige effekter af Covid-19 på mobiliteten af udenlandsk arbejdskraft skal derfor være tilstrækkelig langvarige og kraftige til at ændre på de forudsætninger, som underbygger befolkningsprognosen.

### Regneeksempel

Som et regneeksempel kan vi tage udgangspunkt i en 10 pct. reduktion af antallet af herboende udenlandsk arbejdskraft, svarende til knap 25.700 fuldtidsbeskæftigede i forhold til 4.kvartal 2019. Herboende udenlandsk arbejdskraft bidrager som nævnt i gennemsnit med ca. 104.000 kr. til de offentlige finanser. En 10 pct. reduktion i nettoindvandringen kan derfor isoleret set reducere den offentlige saldo med ca. 2,7 mia.kr., jf. Figur 3.

<sup>7</sup> Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2016. Finansministeriet. April 2019.

<sup>8</sup> "Udenlandsk arbejdskraft er stabiliserende for dansk økonomi". Analyse. N.S. Knigge, H.J. Whitta-Jacobsen og F.N. Lando. Kraka, 19. november 2018.

<sup>9</sup> Økonomisk analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2016". Finansministeriet. April 2019.

<sup>10</sup> Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 18 af 11. okt. 2017. Finansministeriet, 29.nov. 2017. Bidrag til de offentlige finanser er rensat for betydningen af midlertidige (særlige) forhold i 2014 efter samme principper som den strukturelle saldo, dog ekskl. korrektion for konjunktur.

<sup>11</sup> "Langsigtede effekter af udenlandsk arbejdskraft". Analyse. N.S. Knigge og F. Lando. Kraka, 28.juni 2019.

**Figur 3 Effekt af reducerer nettoindvandring på de offentlige finanser, et regneeksempel**



Anm.: Effekter er i 2017-priser. Bidrag til de offentlige finanser er renset for betydningen af midlertidige (særlige) forhold i 2014 efter samme principper som den strukturelle saldo, dog ekskl. korrektion for konjunktur.

Kilde: Finansministeriet (2017) og egne beregninger.

### Mulig reduceret udvandring af danskere ikke med

Effekten må dog betragtes som et overkantsskøn, da en mindsket mobilitet som følge af Covid-19 også må forventes at resultere i færre udvandring for danskere, hvilket vil reducere virkningen af en reduceret arbejdskraftindvandring. Derudover er effekten behæftet med høj usikkerhed, da den afhænger af, hvordan og ikke mindst hvor længe Covid-19 konkret påvirker indvandringsmønstrene. Effekten vil også afhænge af, hvilken type af arbejdskraft i så fald reducerer nettoindvandringen til Danmark.

### Litteratur

- Andersen, T.M., Maibom, J., Svarer, M., og A. Sørensen (2017): "Do Business cycles have long term impacts for particular cohorts?". *Labour* 31(3), s. 309-336.
- Finansministeriet (2017): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 18 af 11. okt. 2017. Finansministeriet, 29.nov. 2017.
- Finansministeriet (2018): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 263 af 10. marts 2017. Finansministeriet, 22.febr. 2018.
- Finansministeriet (2019a): *Økonomisk Redegørelse december 2019*. Finansministeriet.
- Finansministeriet (2019b): "Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2016". *Økonomisk Analyse*. Finansministeriet. April 2019.
- Finansministeriet (2019c): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 55 af 11.okt. 2018. Finansministeriet, 7.marts 2019.
- Finansministeriet (2019d): Svar på Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 259 af 7.februar 2019. Finansministeriet, 13.marts 2019.
- Finansministeriet (2020): *Økonomisk Redegørelse maj 2020*. Finansministeriet.
- Knigge, N.S., Whitta-Jacobsen, H.J., og F.N. Lando. (2018): "Udenlandsk arbejdskraft er stabiliserende for dansk økonomi". *Analyse*. Kraka, 19. november 2018.
- Knigge, N.S. og F.N. Lando (2019): "Langsigtede effekter af udenlandsk arbejdskraft". *Analyse*. Kraka, 28. juni 2019.
- Yagan, D. (2019): "Employment Hysteresis from the Great Recession". *Journal of Political Economy* 127(5), s. 2505-2558.