

Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker

27. maj 2020

Professor Torben M. Andersen (formand)

Professor Michael Svarer

Professor Philipp Schröder

Forord

Regeringen nedsatte torsdag den 14. maj 2020 en økonomisk ekspertgruppe til at rådgive om udfasningen af hjælpepakkerne indført i forbindelse med coronaepidemien, og med afslutning og offentliggørelse af arbejdet den 27. maj 2020.

Ekspertgruppen er blevet bedt om input vedrørende:

- Sammensætningen af hjælpepakkerne i Danmark sammenholdt med hjælpepakkerne i andre lande, herunder en vurdering af hjælpepakkerens incitament og effektivitet.
- Modeller for afvikling af hjælpepakkerne, der understøtter job, og at sunde virksomheder hurtigst muligt igen kan stå på egne ben.
- Mulige målrettede initiativer til fortsat at holde en hånd under specifikke brancher, der fortsat er midlertidigt påvirket af restriktioner mv., herunder i forhold til sæsonrelaterede aktiviteter.

Analysen skal tage et samfundsøkonomisk perspektiv, der blandt andet tager højde for de offentlige finanser og de langsigtede effekter på dansk erhvervsliv og danske lønmodtagere.

Rapportens kapitel 2 indeholder en principiel diskussion af hjælpepakkerne som økonomisk-politisk instrument. De danske hjælpepakker gennemgås i kapitel 3, og effekten af støtten til virksomheder og lønmodtagere sammenholdes med ordningernes mulige incitamenteffekter. Hovedelementer i hjælpepakkerne sammenlignes i kapitel 4 med lignede initiativer i vores nabolande. Den aktuelle økonomiske situation i forhold til coronakrisen, nedlukningen og den påbegyndte genåbningsproces vurderes i kapitel 5 på grundlag af foreliggende statistik og indikatorer. Hvis hjælpepakkerne bliver fastholdt for længe, kan de bremse omstillinger og tilpasninger. Den underliggende dynamik i økonomien særligt knyttet til arbejdsmarkedet og virksomheder diskuteres i kapitel 6. Overvejelser om modeller for afvikling af hjælpepakkerne og målrettede initiativer for specifikke brancher fremlægges i kapitel 7.

Hjælpepakkerne indeholder utraditionelle virkemidler som indkomststøtte til selvstændige, kompensation for virksomheders faste omkostninger og lønkompensation ved hjemsendelse af medarbejdere. Der er ikke et solidt erfaringsgrundlag eller tidligere analyser af sådanne tiltag. Samtidig er datagrundlaget for den periode, hvor hjælpepakkerne har været gældende, fortsat sparsomt – det gælder også den faktiske brug af ordningerne – og samtidig er den økonomiske udvikling påvirket af mange andre forhold. Det er derfor ikke muligt at foretage sædvanlige effektvurderinger og analyser, og der er således en række fundamentale usikkerheder knyttet til at vurdere hjælpepakkerne. Det er dog vores faste overbevisning og håb, at de nye analyser og forslag, der præsenteres i rapporten, kan bidrage til at kvalificere vidensgrundlaget for de beslutninger, der skal træffes.

Med denne rapport afslutter ekspertgruppen sit arbejde.

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

Torben M. Andersen/Den økonomiske ekspertgruppe, 26. maj 2020

Indholdsfortegnelse

1. Sammenfatning.....	3
2. Nedlukning og økonomiske hjælpepakker.....	6
3. Hjælpepakker i Danmark.....	14
4. Hjælpepakker i et internationalt perspektiv.....	42
5. Coronakrisens påvirkning på dansk økonomi.....	54
6. Tilpasningsdynamik i dansk økonomi.....	71
7. Modeller for afvikling af hjælpepakker.....	84
8. Kommissorium.....	104

1. Sammenfatning

Coronakrisen har både store sundhedsmæssige og samfundsøkonomiske implikationer. Inddæmnings- og afbødningstiltag, ændret adfærd hos forbrugerne og det globale tilbageslag betød, at store dele af økonomien stod over for en hård opbremsning nærmest fra den ene dag til den anden. Nogle aktiviteter blev forbudt. Andre virksomheder var ikke direkte berørt af et forbud, men blev påvirket af, at efterspørgslen efter deres varer og tjenesteydelser blev kraftig reduceret som følge af ændret adfærd hos forbrugerne.

Der er en fælles interesse i at mindske smitterisikoen, men omkostningerne for nedlukningen rammer nogle områder af økonomien hårdere end andre. I denne usædvanlige situation var der behov for ekstraordinære skridt for at understøtte virksomheder, selvstændige og lønmodtagere. Der var et akut behov for blandt andet at sikre likviditet til nødlidende virksomheder og for at signalere til både virksomheder, lønmodtagere og forbrugere, at den danske stat ville tage en stor del af den regning, som nedlukningen af samfundet implicerede. De hjælpepakker, der blev designet og implementeret i stor hast, indeholder helt usædvanlige elementer som dækning af faste omkostninger for virksomhederne, kompensation for tab af indkomst for selvstændige og lønkompensation for hjemsendte lønmodtagere samt en lang række tiltag for specifikke områder.

Der var tale om økonomisk førstehjælp for at løse helt akutte problemer, og hvor manglende beslutningssomhed kunne have forårsaget endnu større samfundsøkonomisk skade. Med det kraftige fald i efterspørgslen var der udsigt til, at virksomheder var nødt til at afskedige mange medarbejdere. Det ville betyde, at et stort antal jobmatch ville være gået tabt på kort tid, og at en lang række danske virksomheder ville have fået reduceret deres fremadrettede forretnings- og investeringsmuligheder, ligesom der var stor risiko for konkurser for ellers rentable virksomheder. Mange danske husholdninger ville være gået ned i indkomst, hvilket ville have presset forbruget yderligere.

Hjælpepakkerne var en investering i, at danske job og virksomheder ikke skulle gå tabt på grund af en kortvarig, men massiv krise. Der var bred tilslutning til indsatsen. Alle Folketingets partier indgik i hovedaftalen, og på arbejdsmarkedsområdet er der indgået en trepartsaftale om lønkompensation.

Det er for tidligt at gøre endelig status på hjælpepakkerne. Men analyserne i denne rapport viser, at hjælpepakkerne har understøttet virksomheder, selvstændigt erhvervsdrivende og lønmodtagere. Der har været en betydelig søgning fra de brancher, der er meget direkte og indirekte berørt af nedlukningen, og uden hjælpepakkerne ville mange flere job og virksomheder være gået tabt. Det giver dansk økonomi et markant bedre afsæt for den genopretning, der venter forude.

De danske hjælpepakker indeholder elementer, som også er anvendt i andre lande. I international sammenligning er de danske hjælpepakker relativt omfattende. Det er imidlertid svært præcist at sammenligne hjælpepakkerne på tværs af lande, og behov og indretning skal ses i sammenhæng med institutionelle rammer og økonomiske strukturer. I kraft af tiltag igennem årene for at konsolidere de offentlige finanser og opfylde kravene til finanspolitisk holdbarhed har Danmark et større råderum til at agere i den aktuelle situation end mange andre lande.

Den økonomiske hjælp skulle ydes hurtigt. Det betød, at der ikke var tid til og mulighed for at detaljeforberede hjælpepakkerne. Et længerevarende udviklingsarbejde ville have betydet, at ordningerne var

kommet for sent, og derfor måtte de nødvendigvis baseres på relativt brede kriterier som fald i omsætning og behov for at hjemsende ansatte. Det betyder i sagens natur, at ordningerne kunne have været mere målrettede, ligesom at ordningernes indretning i nogle tilfælde hæmmer tilskyndelsen til at øge aktiviteten i takt med genåbningen af økonomien. Endelig er der væsentlige administrative omkostninger ved både tildeling og efterfølgende kontrol af den udbetalte støtte.

Hjælpepakkerne er midlertidige tiltag for at undgå en økonomisk nedsmeltning som følge af den hurtige implementering af inddæmnings- og afbødningstiltagene. En genåbningsproces er godt i gang, og derfor er det naturligt at tage stilling til hjælpepakkerne afvikling. I nogle tilfælde udfaser pakkerne sig selv i takt med, at omsætningen vender tilbage til virksomhederne, og den hjemsendte arbejdskraft bliver tilbagekaldt. Men i andre tilfælde sker dette ikke, blandt andet fordi de økonomiske forhold har ændret sig i mellemtiden.

Hjælpepakkerne har en status quo bias, da de tager udgangspunkt i situationen før coronakrisen. Men mange forhold har forandret sig siden. Selvom økonomien genåbnes, er smitterisikoen ikke forsvundet, hvilket kan påvirke adfærden og forbrugsmønstre, ligesom der kan være frygt for en anden smittebølge. Krisen kan også have fremskyndet strukturændringer, som kræver tilpasninger og omstillinger.

Afviklingen af hjælpepakkerne kompliceres af, at der er dele af økonomien, som ikke er åbnet endnu, og andre dele åbnes under nye restriktioner, krav og anbefalinger. Yderligere er forskellige erhverv ikke ramt samtidig, og for særlige erhverv kan effekterne komme med en vis forsinkelse. Det kan eksempelvis være erhverv, der har lange produktions- og leveringstider.

Hjælpepakkerne har haft en vigtig funktion i at opretholde produktionskapaciteten under en nedlukning af økonomien, men bibeholdes de for længe, får det store negative samfundsøkonomiske konsekvenserne. Hjælpepakkerne omkostninger skal ikke alene ses i forhold til de direkte effekter for de offentlige finanser, men også de afledte omkostninger, hvis de ikke afvikles i tide.

Hjælpepakkerne lægger en bremse på den dynamik, der er i den private sektor. Virksomheder lukker, nye åbner, og nogle ekspanderer. Der bliver hele tiden nedlagt job og afskediget medarbejdere og oprettet nye job og ansat medarbejdere. Bremses disse processer, har det store konsekvenser for produktivitet, beskæftigelse og velstand, og hjælpepakkerne kan på den måde forsinke genopretningen af dansk økonomi.

Det kan ikke undgås, at coronakrisen betyder et fald i den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen og dermed stigende ledighed. En videreførelse af hjælpepakkerne kan ikke forhindre dette, men i bedste fald skjule det for en kort tid og gøre tilpasningsprocessen mere besværlig.

Forslag til afvikling af hjælpepakker

Afviklingen af hjælpepakkerne bør afstemmes med genåbningen af økonomien, så det understøtter, at virksomhederne hurtigst muligt igen kan stå på egne ben. Kombinationen af hurtig genåbning og hjælpepakkerne har givet et godt afsæt for videre genopretning af dansk økonomi. Mulighederne for en hurtig genopretning understøttes også af, at dansk økonomi inden krisen ikke var præget af store ubalancer på fx arbejds- og boligmarkedet modsat ved indgangen til finanskrisen.

Det er vurderingen, at hjælpepakkerne bedst udfases ved, at balancepunktet flyttes fra direkte støtte over mod likviditets-, låne- og garantiordninger. Det kan opnås med en mere gradvis normalisering af betalingsfristerne for moms og indkomstskatter, ligesom behovet for at justere på låne- og garantiordningerne bør overvejes. De har en indbygget målretning mod rentable virksomheder, da de er baseret

på finansielle institutioners kreditvurdering. Dette er også et fleksibelt instrument i forhold til behov, der måtte opstå fremadrettet.

Når likviditetsordningerne fylder mere, er der plads til, at kompensationsordningerne fylder mindre. Kompensationsordningen for faste omkostninger, kompensationsordningen til selvstændige mv. og lønkompensationsordningen vil have store samfundsmæssige omkostninger, hvis de videreføres som generelle ordninger. Det foreslås derfor, at kompensationsordningerne ophører den 8. juli som planlagt. Det samme gør sig gældende for særordningerne på kulturområdet.

Der er imidlertid argumenter for at gøre enkelte undtagelser efter den 8. juli. Det vurderes, at virksomheder, der stadig er lukket med forbud, bør kunne få adgang til lønkompensation (til medarbejderne) og kompensation for faste omkostninger. Det foreslås også, at virksomheder, der har haft mindre end en måned til at åbne, kan få adgang til kompensation for faste omkostninger i yderligere en måned. Der foreslås ikke undtagelser for kompensationsordningen for selvstændigt erhvervsdrivende mv., men her kan det overvejes at give midlertidig adgang for at melde sig ind i en a-kasse med tilbagevirkende kraft for visse grupper.

Det kan være relevant med midlertidige kompensationsordninger for faste omkostninger for virksomheder, der bliver ramt forskudt af coronakrisen, og de sæsonbetonede dele af turismeerhvervet. Rapporten peger på mulige modeller herfor. Det skal understreges, at kompensationen bør være mindre gunstig end i de gældende ordninger, da virksomhederne har haft god tid til at tilpasse sig. Ordningerne bør endvidere kun iværksættes, hvis det kan konstateres, at brancher som helhed oplever markant lavere afsætningsmuligheder.

Lønkompensationsordningen bør afvikles. Analyserne i denne rapport peger imidlertid også på, at der kan være brug for at forbedre det nuværende alternativ, som er arbejdsfordelingsordningen. Lønkompensationsordningen blev indført via trepartsforhandlinger og har medvirket til at holde hånden under beskæftigelsen og bidraget til, at virksomhederne ikke – som følge af et midlertidigt og muligvis kortvarigt tilbageslag i efterspørgslen – afskediger medarbejdere. Der kan således være betydelige omkostninger forbundet med at genetablere jobmatch. Den eksisterende arbejdsfordelingsordning bliver brugt i stigende omfang, men opfyldte ikke behovet i starten af coronakrisen, hvor mange blev opsagt, og mange flere stod til at blive opsagt, fordi efterspørgslen forsvandt. Rapporten peger på en række justeringsmuligheder i forhold til arbejdsfordelingsmodellen.

Det foreslås derfor, at der indledes trepartsdrøftelser om en justering af arbejdsfordelingsordningen. Målet med trepartsdrøftelserne bør være at justere ordningen, så den fremadrettet bedre understøtter omstillingsevnen i dansk økonomi, samtidig med at hensyn til virksomheder og lønmodtagere tilgodeses. En forbedret arbejdsfordelingsordning vil betyde, at det danske arbejdsmarked er bedre rustet, såfremt der skulle komme en ny bølge af coronakrisen. Eller hvis Danmark af andre årsager bliver ramt af midlertidige tilbageslag i efterspørgslen.

Endelig foreslås det, at der igangsættes et arbejde med at vurdere de nye sundhedskrav, som er pålagt dele af erhvervslivet, med henblik på at sikre, at de sundhedsmæssige gevinster står mål med de erhvervsøkonomiske omkostninger. Der er indført mange nye sundhedskrav, hvilket kan være fornuftigt, men der er behov for yderligere tværgående analyse heraf.

2. Nedlukning og økonomiske hjælpepakker

For at bremse spredningen af coronavirus blev der gennemført en række restriktioner, som helt eller delvist begrænsede den økonomiske aktivitet. Nedlukningen var sundhedsmæssigt begrundet med, at for tæt kontakt mellem mennesker øger smitterisikoen. Derfor var det nødvendigt helt eller delvist at lukke ned for en række aktiviteter, opfordre til hjemmearbejde mv. Et fælles sundhedsproblem blev på denne måde adresseret, men med økonomiske konsekvenser for specifikke virksomheder og lønmodtagere. Hjælpepakkerne betød, at omkostningerne og ulemperne ikke blev båret af nogle få, men dækkes i fællesskab via de offentlige finanser. Det offentlige kan på den måde give en forsikring med tilbagevirkende kraft og sprede finansieringen heraf ud over tid.

Hjælpepakkerne opdeles i tre hovedgrupper:

- Midlertidige kompensationsordninger (herunder lønkompensationsordningen, kompensationsordningen for virksomheders faste omkostninger, kompensationsordning for selvstændige, freelancere mv. samt sektorspecifikke ordninger på medie- og kulturområdet)
- Likviditetsordninger (herunder garanti- og låneordninger)
- Ordninger på arbejdsmarkedsområdet (herunder midlertidige lempelser i dagpengesystemet, suspendering af 225-reglen mv.).

Hjælpepakkerne er således en blanding af kendte økonomisk-politiske instrumenter og en helt ny form for ekstraordinære tiltag, hvor hovedelementerne er direkte støtte til dækning af faste omkostninger, lønudgifter (hjemsendelse frem for afskedigelse) og bortfald af indkomst for selvstændige.

En usædvanlig situation krævede usædvanlige tiltag. Set fra et økonomisk perspektiv var nedlukningen en begrænsning af de økonomiske muligheder, som ikke var forudset af virksomheder, lønmodtagere eller husholdninger, og som de derfor heller ikke havde mulighed for at planlægge efter.

Det er et grundvilkår i en markedsøkonomi, at virksomhederne står over for forskellige former for risici. Der er gode og dårlige tider. Nogle virksomheder ekspanderer, andre bliver udkonkurrerede, og nye etablerer sig. Virksomhederne har i Danmark fleksible muligheder for at hyre og fyre og kan derfor relativt nemt tilpasse arbejdskraften efter behov. Lønmodtagerne står over for en ledighedsrisiko, men har mulighed for indkomstsikring via arbejdsløshedsforsikring (hvis medlem af a-kasse og optjent dagpenget) og det øvrige sociale sikkerhedsnet. Det er sammen med en aktiv arbejdsmarkedspolitik grundstenene i den danske flexicurity-model.

Konsekvenserne af nedlukningen adskiller sig fra almindelige markedsudsving, som virksomheden selv må bære konsekvenserne af, og som via afskedigelser kan ramme lønmodtagerne. Restriktionerne kan tolkes som en midlertidig "ekspropriation" af markedsmuligheder, hvilket begrunder støtte.

Hjælpepakkenes samfundsøkonomiske begrundelse

Hel eller delvis nedlukning af økonomien rammer i første omgang virksomhederne ved faldende eller bortfald af omsætning. Virksomhederne har fortsat omkostninger med forskellige tidshorisonter på

mulighederne for at tilpasse dem. Faste omkostninger kan i sagens natur ikke ændres på kort sigt, løn-omkostninger kan reduceres ved afskedigelser (dog med den forsinkelse, der følger af afskedigelsesregler), mens variable omkostninger – som fx indkøb af råvarer – relativt hurtigt kan tilpasses. Nedlukning af økonomien kan således bringe virksomhedernes eksistens i spil, og tilpasninger af omkostninger kan udløse afledte konsekvenser i form af ledighed og mindre omsætning for underleverandører. Det er alt sammen effekter, der yderligere vil forstærke den økonomiske krise. Hjælpepakkerne har til formål at mindske nogle af disse konsekvenser af den midlertidige nedlukning af økonomien.

Støtten til virksomheder kan gives som direkte tilskud eller som likviditet eller lånemuligheder. Ved at tilvejebringe likviditet eller lån til virksomhederne får de bedre mulighed for at klare en periode med mindre eller ingen omsætning uden at skulle gå gennem de sædvanlige kreditkanaler. I en situation, hvor mange virksomheder er i problemer samtidig, er den samfundsøkonomiske risikovillighed forskellig fra risikovurderingen af en specifik virksomhed hos en kreditgiver, da der skal tages hensyn til de samfundsøkonomiske konsekvenser, såfremt mange virksomheder må lukke inden for en kort periode. Kreditvilkårene kan også blive strammere i en krisesituation. Ved indskud af offentlig likviditet eller offentligt understøttet långivning sikres det, at alle virksomheder har mulighed for at låne til at klare en midlertidig situation. Ligeledes har staten mulighed for direkte og relativt hurtigt at lette virksomhedernes likviditetssituation ved at udskyde skatte- og afgiftsbetalinger. Det offentlige kan endvidere låne til en lavere rente end finansielle institutioner, og samtidig overtager det offentlige til gengæld risikoen for, at disse lån ikke kan betales tilbage.

Afvejningen mellem direkte støtte og lån er i høj grad et spørgsmål om, hvilken selvrisiko virksomhederne skal bære, men også deres evne til at bære denne risiko set i lyset af den enkelte virksomheds adgang til lån og kapital. Automatisk offentlig støtte har den ulempe, at de normale vurderingskriterier og -mekanismer i markedet i et eller andet omfang tilsidesættes. Der bliver ikke taget stilling til virksomhedens fremtidsudsigter og dermed perspektiverne i at støtte en given virksomhed. Dog sker der en sådan stillingtagen, når offentlig långivning og garantier kombineres med markedsmæssige kriterier for kreditgivning. Långivning er også mere målrettet, da der er en begrænset risiko for at støtte virksomheder, der kan klare sig uden støtte.

Direkte støtte til dækning af faste omkostninger for at kompensere for fald i omsætning er en helt særlig form for støtte. Den er begrundet i, at virksomhederne ikke på kort sigt har mulighed for at tilpasse faste omkostninger til blandt andet husleje. Et yderligere argument er, at den tabte omsætning under nedlukningen ikke nødvendigvis vender tilbage på et senere tidspunkt, og det kan derfor være svært at lånefinansiere dette varige tab. Men en sådan støtte bremser også virksomhedernes incitament til at tilpasse sig en ny situation.

Nedlukningen mindsker virksomhedernes behov for arbejdskraft, og afskedigelser vil ramme lønmodtagerne. Lønkomensation til virksomhederne begrænser omfanget af afskedigelser, da de pågældende medarbejdere i stedet hjemsendes med løn. Det betyder reelt en højere komensation end som dagpengeledig, og den sikring udspændes til alle hjemsendte uafhængigt af, om de er medlem af en a-kasse eller ej. Dette tiltag kan tolkes som en forsikring af lønmodtagerne i forhold til hændelser, de ikke har nogen indflydelse på, hvilket kan begrunde et højere sikringsniveau end i det generelle sikringssystem. Samtidig er der lempet på nogle krav i det sociale sikkerhedsnet, da muligheden for, at ledige kan finde arbejde i nedlukningsperioden, er reduceret.

Direkte omsætningsstøtte til selvstændigt erhvervsdrivende er også en form for indkomstforsikring, men i en helt usædvanlig form. Svingende omsætning er et grundvilkår for selvstændigt erhvervsdri-

vende og knyttet til den fundamentale dynamik i markedsmekanismen. Indkomstsikring af erhvervsdrivende er derfor yderst usædvanlig, men kan i den aktuelle situation begrundes i, at nedlukningen fjerner et indkomstgrundlag.

De samfundsøkonomiske argumenter for hjælpepakkerne går imidlertid videre end spørgsmålet om at kompensere de virksomheder og lønmodtagere, der direkte er påvirket af nedlukningen. For samfundsøkonomien er det vigtigt at undgå, at en kortvarig nedlukning af store dele af økonomien omsætter sig i en langvarig økonomisk krise.

Hjælpepakkerne medvirker til at holde produktionskapaciteten intakt ved at undgå afskedigelser og virksomhedslukninger. Samtidig medvirker støtten også til at understøtte indkomster og dermed efterspørgslen både ved, at de hjemsendte kan opretholde deres indkomst og via den direkte indkomststøtte til en række selvstændige. Ordningerne er også med til at mindske indkomstrisikoen for husholdningerne, hvilket giver en sikkerhed, der kan understøtte efterspørgslen yderligere.

Hovedsigtet er at understøtte mulighederne for, at økonomien gennemløber et såkaldt V-forløb. Et fald i den økonomiske aktivitet kan ikke undgås på grund af nedlukningen, men økonomien bør hurtigst muligt komme tilbage på sporet efter en genåbning af økonomien. Målet er, at en kortvarig nedlukning af sundhedsmæssige grunde kun giver en kortvarig nedgang i den økonomiske aktivitet. Hvis efterspørgsel og produktionskapaciteten er intakt, er det mere sandsynligt, at et V-forløb realiseres efter en midlertidig (kortvarig) nedlukning.

Alternativet vil være et mere udtalt zig-zag forløb med først fyring af personale og lukning af virksomheder og efterfølgende en (træg) proces med etablering af nye virksomheder og ansættelse af personale. Fallitter implicerer formuetab for virksomhedsejerne og en formueomfordeling mellem debitorer og kreditorer. Der er også samfundsøkonomiske tab, da der er værditab, selv hvis en anden virksomhed ender med at overtage kapaciteten. En virksomhedslukning er en tidskrævende proces med mange procesomkostninger. Der vil også være et tab af virksomhedsspecifik viden ved afskedigelse af medarbejdere. Endvidere er der også omkostninger ved opstart af virksomheder og ved at finde medarbejdere med de rette kvalifikationer. På arbejdsmarkedet kan en periode med høj arbejdsløshed forårsage en stigning i langtidsledigheden. Langvarig ledighed medfører ofte en nedskrivning af viden, og andre problemer kan støde til, hvilket kan vanskeliggøre mulighederne for at komme tilbage i beskæftigelse. De samfundsøkonomiske konsekvenser af en langstrakt lavkonjunktur er således store.

Hjælpepakkerens indretning

Hjælpepakkerne var akutte indgreb for at håndtere en helt særlig situation. Hvis de midlertidige ordninger skulle virke, skulle de annonceres hurtigt, så der blev skabt sikkerhed om kompensationen og forhindre omfattende afskedigelser. Givet at der var tale om en helt akut situation og ekstraordinære tiltag, var det ikke realistisk med eller mulighed for et udviklingsarbejde, som normalt vil være processen for at få det bedste design.

Hjælpepakkerne er derfor baseret på relativt brede kriterier knyttet til omsætningsfald, tab af indkomst eller omfang af hjemsendelser af medarbejdere. Samtidig er der ordninger rettet mod en række særlige erhverv og aktiviteter. Der er således både en risiko for, at nogle med et reelt behov ikke får støtte, mens andre uden et reelt behov får støtte. Begge former for manglende præcision i indretningen af ordningerne forårsager et støttespild.

Samtidig er der en række administrative aspekter knyttet til implementeringen af pakkerne, og for særligt mindre virksomheder kan der være barrierer for at søge om støtte, ligesom der uundgåeligt er risiko for omgåelse og snyd. Det afspejler som nævnt, at hjælpepakkerne var akutte tiltag, og derfor var det i sagens natur ikke muligt at foretage grundige analyser og langvarige overvejelser af designet, ligesom det var nødvendigt at basere ordninger på relativt enkle og operationelle administrative systemer.

Hjælpepakkerne har kriterier knyttet til blandt andet omsætningsfald og hjemsendelse af lønmodtagere. Disse forhold er i mange tilfælde relateret til effekten af nedlukningen, men effekten af nedlukningen er ikke præcist afspejlet i disse størrelser. Der kan være mange andre årsager til nedgang i omsætning og beskæftigelse, da der underliggende i økonomien hele tiden er stor dynamik med ændringer i omsætning, behov for arbejdskraft mv., *jf. kapitel 6*.

Der vil med sikkerhed blive givet støtte til virksomheder, som også ville have oplevet en markant omsætningsnedgang i fravær af krisen. I nogle tilfælde kan hjælpepakkerne derfor give en overkompensation, når almindelig forretningsrisiko dækkes. Dette kan dog i nogen grad modvirkes af, at der ikke generelt er 100 pct. dækning, dvs. der er en selvrisiko i hjælpepakkerne. Problemerne ved ordninger med upræcis målretning bliver større, desto længere tid hjælpepakkerne er gældende.

Indretningen af hjælpepakkerne har den indbyggede mekanisme, at der gives mest hjælp til dem, der er hårdest ramt. Ud fra et forsikrings-/kompensationsperspektiv giver det god mening. Omvendt skaber det også nogle incitamentsproblemer, *jf. kapitel 3 og 4*, da virksomhederne ikke nødvendigvis har et kortsigtet incitament til at øge aktiviteten, selv om gradvis genåbning giver mulighed for det.

Det er også et åbent spørgsmål, hvad hjælpepakkerne skal kompensere. Er det alene konsekvenserne af nedlukningen eller også andre årsager til, at omsætning og behovet for arbejdskraft er faldende? Det er oplagt svært præcist at fastlægge "skadesvirkningen" af nedlukningen og dermed den rimelige støtte/kompensation herfor.

En lavkonjunktur (uanset hvor alvorlig den kan være) håndteres ikke normalt eller mest hensigtsmæssigt ved direkte virksomhedsstøtte eller ved subsidier for at fastholde arbejdskraft i bestemte job. Der er langt bedre instrumenter i den generelle konjunktur- og arbejdsmarkedspolitik. Markedsudsving er en del af det at drive forretning; der er gode, og der er dårlige tider.

Det er en særlig udfordring, at nogle erhverv – særligt de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv – er direkte påvirket af den danske nedlukning, mens de eksportorienterede erhverv i større udstrækning er påvirket af nedlukninger og den generelle økonomiske udvikling på deres afsætningsmarkeder. De udenlandske nedlukninger kan også påvirke forsyningskæderne for mange virksomheder.

Da genåbningen ikke sker samtidigt i alle lande, og Danmark er blandt de første til at genåbne, kan der opstå en problematik i forhold til de mere eksportorienterede erhverv. Der kan være virksomheder, der endnu ikke for alvor har mærket konsekvenserne af pandemien, da ordrebøgerne først nu er begyndt at tynde ud eller vil gøre det i løbet af den kommende tid. Disse erhverv kan opleve stigende udfordringer senere på året, mens andre dele af erhvervslivet har aftagende behov for støtte. Dilemmaet er, at der normalt ikke forsikres for udsving i den globale økonomi, men den aktuelle situation er særlig, og lukninger af virksomheder og afskedigelse af medarbejdere kan få langsigtede økonomiske konsekvenser. Risikoen er, at specialiseringsmønstre i den internationale arbejdsdeling, som er oparbejdet over en længere periode, kan ændre sig og udløse en længerevarende tilpasningsperiode.

Dette giver anledning til et yderligere aspekt, da de enkelte landes hjælpepakker i sagens natur hjælper landenes egne virksomheder. Hjælpepakkerne har således også et element af industri- og handelspolitik, og hvis andre lande opretholder deres støtte, kan der opstå et skævt konkurrenceforhold. Der er ideelt set behov for koordinering – som minimum på EU-niveau - for at undgå indirekte handelshindringer. Det er på nuværende tidspunkt uklart, om dette problem løses automatisk ved, at landene udfaser hjælpepakkerne, eller om delelementer af støtteordninger bibeholdes for at støtte specifikke erhverv. Spørgsmålet indgår ikke i den videre diskussion i denne rapport.

Hjælpepakkerne er grundlæggende designet til at mindske risikoen for, at et midlertidigt og hårdt stødt (nedlukningen) får væsentlige langsigtede effekter. Genåbningen er nu i gang, og dermed er præmissen for fortsatte hjælpepakker mindre, også selv om der er elementer af krisen, der trækker ud.

Der er en ny sundhedssituation, også selv om smitterisikoen er reduceret. Opmærksomhed og bekymring knyttet til smitterisikoen kan påvirke adfærden i en lang periode (hvilket ud fra et sundhedsfagligt perspektiv kan være hensigtsmæssigt). Genåbningen er også forbundet med en række adfærdsregulerende forholdsregler og anbefalinger. Mere generelt er der ingen krise uden strukturtilpasninger. Underliggende strukturelle forandringer påvirkes eller fremskyndes af krisen. Krisen har øget e-handel, hvilket kan forstærke presset på traditionel detailhandel. Forbrugernes præferencer for deltagelse i aktiviteter med mange deltagere, som messer eller kulturbegivenheder, kan have ændret sig. Nye rejsemønstre kan påvirke turismesektoren. Krisen har givet ny indsigt og erfaring med hjemmearbejde og virtuelle møder, hvilket kan påvirke arbejdsmarkedet. Den internationale arbejdsdeling kan ændre sig som følge af øget fokus på forsyningssikkerhed og kontrol over forsyningskæder.

Hjælpepakkerne er baseret på den enkelte virksomheds situation målt ved fald i omsætning og hjemsendelse af medarbejdere. Men den enkelte virksomheds situation afhænger ikke kun af generelle økonomiske forhold, men også af, hvor godt den er ledet, hvor godt den tilpasser sig nye forhold osv. At basere kompensationen på virksomhedsspecifikke forhold skaber derfor uheldige incitamentsproblemer, som kan bremse konkurrence og omstillinger. Hvis en branche er i fremgang, er det ikke oplagt, at enkelte virksomheder i branchen stadig skal have støtte, jf. nedenfor.

Det er en udfordring, at hjælpepakkerne - især den direkte støtte - har en *status quo bias*. De tager udgangspunkt i forholdene inden krisens påbegyndelse. Økonomien er imidlertid ikke stationær – hverken normalt eller i krisesituationer. Der er løbende tilpasninger med en høj dynamik på arbejdsmarkedet med tilgang og afgang fra job, ligesom virksomheder lukker, og nye åbner, jf. kapitel 6. Disse processer blokeres i et vist omfang af pakkerne. Der er derfor samfundsøkonomiske omkostninger ved at fastholde hjælpepakkerne for længe, da den underliggende dynamik reduceres, og tilpasningsprocesser i økonomien bremses. Mens midlertidige hjælpepakker kan modvirke en dyb og langvarig krise, kan de komme til at forstærke de økonomiske problemer, hvis de fastholdes for længe.

Genåbning og hjælpepakker

Hvis smitterisikoen er elimineret eller bragt under kontrol efter en kort periode, og hele økonomien kan genåbnes på et givet tidspunkt, er det umiddelbart oplagt, at hjælpepakkerne skal udfases. I et sådant genåbningsscenario er der ikke længere behov for hjælpepakkerne, og de vil i stort omfang afskaffe sig selv, når virksomhederne genvinder den tabte omsætning og igen har brug for alle deres ansatte.

Så enkelt er forløbet imidlertid ikke af en række grunde. Smitterisikoen er ganske vist nedbragt, men det skyldes i høj grad nedlukningen og adfærdsændringer. Så længe der ikke er fundet effektive behandlingsformer eller en vaccine, er der en latent risiko for, at smittespredningen øges. Mulighederne for at håndtere en eventuelt anden smittebølge og behov for nye nedlukninger bør derfor indgå i overvejelserne. Dog vil der være mulighed for at gennemføre sådanne nedlukninger mere differentieret fx i forhold til geografi eller aldersgrupper for at mindske de afledte økonomiske effekter, jf. rapporten vedrørende genåbning af Danmark.

Den økonomiske udvikling afhænger af mange forhold. På nogle områder kan det tage tid at genstarte aktiviteterne, og for nogle aktiviteter er genåbningen knyttet sammen med krav og restriktioner; afstand mellem kunder, hygiejne osv. Men efterspørgslen kan også ændre sig. Den økonomiske adfærd afhænger ikke alene af "hårde" facts, men også forventninger, tillid, sikkerhed og meget mere. Det kan påvirke ikke alene efterspørgselsniveauet for både forbrug og investeringer, men også sammensætningen af efterspørgslen (aktiviteter med stor smitterisiko undgås). Det står også klart, at coronakrisen har udløst en global økonomisk krise, der både kan blive dyb og langvarig. Det påvirker mange eksportorienterede virksomheder.

Den økonomiske udvikling bliver således samtidigt påvirket af sundhedsforhold, nedlukningsrestriktioner, hjælpepakker, adfærd og globale økonomiske forhold. Adskillelsen af de enkelte komponenter rummer oplagte vanskeligheder. Hjælpepakkerne var i udgangspunktet primært begrundet i en forventning om en kortvarig nedlukning. Selvom en genåbningsproces nu er igangsat, vil økonomien fortsat være negativt påvirket af mange andre forhold.

En genåbning af økonomien er således ikke ensbetydende med, at økonomien hurtigt vender tilbage til en situation svarende til forholdene i starten af året. Derfor vil hjælpepakkerne ikke automatisk afvikle sig selv på kortere sigt. Samtidig genåbnes økonomien gradvist, og forskellige dele af økonomien er forskelligt påvirket. En for hurtig afvikling af hjælpepakkerne kan således give utilsigtede problemer, hvis der ikke sættes noget andet i stedet.

Den nye situation har flere implikationer for den økonomiske politik. Genåbningen er for mange brancher forbundet med krav til afstand mellem kunder, hygiejne osv., der enten begrænser kapaciteten eller øger produktionsomkostningerne. Det er ikke ukendt, at begrænsninger pålægges forskellige former for økonomisk aktivitet, uden det giver anledning til compensation. Det særlige ved disse restriktioner er, at de er indført med kort varsel og derfor med begrænset mulighed for tilpasning. Det kan være et argument for en særlig tidsbegrænset støtte. På sigt må virksomhederne imidlertid konkurrere under de nye forhold, og dem, der bedst kan tilpasse sig en ny efterspørgselsstruktur, vil være rentable og overleve (fx restauranter, der kan tilbyde den største "anti-smitte tryghed"). Tilsvarende gælder for eventuelt øgede omkostninger for kunderne som følge af tiltag for at mindske smittespredning. Her er en tilpasning nødvendig, og kunderne får nu et andet produkt – "nu med lavere smitterisiko" – der må være en betalingsvillighed for (dog kan der være behov for tilpasninger med reguleret prisfastsættelse).

Med hjælpepakkerne har samfundet reelt investeret i en option: Kapaciteten er bevaret for at kunne udnytte den, hvis det giver mening, dvs. hvis det er samfundsmæssigt rentabelt. Denne option er indgået under betydelig usikkerhed med hensyn til fremtidige vilkår. Ændrede vilkår indtruffet i mellemtiden gør, at aktivitetens fremtid må revurderes. Fordi der initialt er investeret i, at produktionskapaciteten skal holdes intakt, er det således ikke automatisk ensbetydende med, at støtten skal opretholdes i takt med en genåbning af økonomien. Til eksempel kan et fald i efterspørgslen efter restaurantbesøg betyde, at der ikke længere er behov for det samme antal eller typer af restauranter. Den økonomiske

politik kan ikke tilrettelægges ud fra en målsætning om at føre økonomien tilbage til en situation svarende til perioden før coronakrisen. Det er hverken muligt eller ønskværdigt, jf. ovenfor omkring strukturforandringer.

Effekterne af krisen kan ikke undgå at føre til en periode med stigende ledighed og flere konkurser til følge. Hjælpepakkerne indeholder tiltag, som ikke normalt ville være brugt under et økonomisk tilbageslag. Heller ikke et dybt tilbageslag som under finanskrisen. Grundlæggende er den type tiltag ikke egnede til at understøtte økonomisk aktivitet og beskæftigelse, da de fastlåser erhvervsstrukturen, dvs. udbuddet, og ikke generelt styrker efterspørgslen i økonomien.

Mulige veje i en udfasning af hjælpepakkerne

En udfasning af hjælpepakkerne må tage sit udgangspunkt i formålet med disse pakker og deres specifikke indretning. Hjælpepakkerne var tænkt som en kortvarig støtte i en periode under forudsætning om, at den sundhedsbegrundede nedlukning hurtigt kunne ophæves, og at økonomien hurtigt kunne vende tilbage til mere normale forhold. Udviklingen på både det sundhedsmæssige og økonomiske område har imidlertid vist sig at være mere kompleks, og derfor er en udfasning af hjælpepakkerne også forbundet med en række spørgsmål og problemstillinger.

En udfasning af hjælpepakkerne kan ske på flere måder. Grundlæggende kan udfasningen gøres tidsafhængig eller afhængig af den økonomiske udvikling. Selvom der er en "selvafviklingsmekanisme" indbygget i hjælpepakkerne, er denne ikke tilstrækkelig, og der er behov for en eksplicit exit-strategi.

En tidsafhængig afvikling kan enten være et ophør af ordninger på et bestemt tidspunkt eller en gradvis aftrapning fx af kompensationssatserne for de faste udgifter over en given periode. Hjælpepakkerne er aftalt med udløb per 8. juli. En fast udløbsdato udfordres af, at de økonomiske effekter ikke på samme måde er datofastlagt. Omvendt er der gennemført og planlagt en række genåbninger, som ligger før denne dato, og disse områder har fået en tilpasningsperiode inden den 8. juli. En tidsafhængig afvikling kombinerer en støtte i et vist tidsrum med et klart signal om, at denne støtte ophører.

Afviklingen kan også gøres afhængig af den økonomiske udvikling fx omsætningen i en given branche eller arbejdsløsheden. En sådan udfasningsmodel har den fordel, at den mere direkte er knyttet til den økonomiske udvikling. I modsætning til en tidsafhængig afvikling er den ikke afhængig af bestemte forventninger til den økonomiske udvikling. Afviklingen er fleksibelt tilpasset udviklingen i økonomien. Til gengæld kan en sådan model være sværere at administrere, og den afhænger af indsamling og offentliggørelse af data som grundlag for tilpasning af støtten. Der kan endvidere være oplagte kategoriseringsudfordringer med at udpege og definere specifikke brancher, der måtte være specielt nødlidende.

Hjælpepakkerne har i deres nuværende form også en tilstandsafhængig afvikling, nemlig den pågældende virksomhedsomsætning og behov for hjemsendelse af arbejdskraft. En ulempe ved det aktuelle design er, at det er betinget udelukkende på virksomhedsspecifikke forhold. Et problem, der forstærkes, desto længere hjælpepakkerne videreføres i uændret form. En dårligt ledet virksomhed kan således fortsat få støtte, selvom branchen samlet set er i fremgang og er ved at overvinde effekterne af nedlukningsrestriktionerne. Det er mere hensigtsmæssigt, at støtten er betinget på markeds- eller branchespecifikke forhold og dermed bliver gradvist reduceret, i takt med at situationen i branchen forbedres. Det sikrer støtte, samtidig med at et konkurrenceforhold opretholdes mellem virksomhederne, og der er incitament til innovation i forhold til den nye sundhedssituation. En afvikling baseret på branchespecifikke forhold udfordres dog af, at det ikke i alle tilfælde er muligt at definere en branche helt

præcist (fx kan virksomheder i et vist omfang selv vælge deres branchekode). Der vil også være en tidsforsinkelse i indsamling af information, der kan skabe øget usikkerhed om vilkårene for den enkelte virksomhed.

De direkte støtteordninger kan også gradvist udfases, samtidig med at visse lånemuligheder/garantier fastholdes og eventuelt udbygges. Det vil være overgang til en mere markedskonform regulering, hvor virksomhederne bidrager med en større medfinansiering, men samtidig får mulighed for at løse de akutte problemer. En sådan model øger incitamenterne til at tilpasse sig den nye situation. Et afgørende forhold er her at sikre en effektiv kreditvurdering på markedsvilkår, så alene rentable virksomheder får adgang.

Hjælpepakkerne omfatter allerede likviditet- og lånetiltag, og disse har i sagens natur en efterfølgende afviklingsperiode i form af afdrag og betaling af eventuelle renter. Nogle lande har ordninger med direkte statsligt ejerskab, hvilket indebærer, at staten ikke kun bærer risiko ved dårligt udfald, men også får del i fortjenesten i gode tider. Med en sådan model er det helt afgørende, at der findes den rigtige governance model.

En udfasning af hjælpepakkerne bør ske samtidig med at mere traditionel ekspansiv finanspolitik tager over. Der skal således forberedes et beredskab til at føre en ekspansiv politik for at understøtte efterspørgslen og dermed sikre udnyttelse af den støttede produktionskapacitet. Et skift fra direkte støtte rettet mod den enkelte virksomhed til en indirekte støtte via efterspørgselspolitikken er mere markedskonform, da det sætter ”konkurrencen fri”. Den præcise timing og dosering af finanspolitikken bør dog være nøje afstemt med den økonomiske udvikling. Det ligger uden for denne rapports rammer at vurdere behov og design af konjunkturpolitiske tiltag.

Hjælpepakkerne har været nødvendige som en midlertidig akut indsats i forhold til nedlukningen af økonomien. De indeholder dog også usædvanlige elementer, der ikke kan opretholdes uden store samfundsøkonomiske omkostninger, ikke alene for de offentlige finanser, men især via en bremse på omstillinger og tilpasninger. Disse dynamiske processer er helt afgørende for at komme ud af den økonomiske krise, der er en konsekvens af coronaepidemien. Konsekvenserne af den økonomiske krise og omstillingsprocessen skal også ses i perspektiv af den generelle indretning af den danske samfundsmodel med et socialt sikkerhedsnet og en generel høj tilpasningsevne i erhvervslivet og på arbejdsmarkedet.

3. Hjælpepakker i Danmark

For at inddæmme og afbøde smitten med coronavirus lukkede dele af Danmark ned i midten af marts. Formålet med nedlukningen var at begrænse en række aktiviteter, som kan medføre smittespredning. Det betød lukning af daginstitutioner, skoler og uddannelsesinstitutioner, kulturinstitutioner, biblioteker og fritidstilbud. Alle offentligt ansatte uden kritisk funktion blev hjemsendt, og der blev opfordret til, at privatansatte arbejdede mest muligt hjemmefra. En række serviceerhverv – herunder frisører og tatovører, restauranter, caféer, natklubber og fitnesscentre – blev lukket sammen med blandt andet storcentre.

Beslutningen om at lukke Danmark ned er løbende blevet fulgt op af en række hjælpepakker til at afbøde de afledte negative økonomiske konsekvenser af nedlukningen og ændret adfærd. Nærværende kapitel ser nærmere på disse hjælpepakkers udformning, udbredelse og egenskaber, herunder incitamentsvirkninger, som baggrund for at kunne indgå i vurderingen af behovet for at videreføre eller udfase de pågældende hjælpepakker.

De første initiativer til at holde hånden under dansk økonomi blev offentliggjort i den første halvdel af marts. Det blev blandt andet besluttet at styrke likviditeten i danske virksomheder ved at udskyde fristen for betaling af A-skat og moms samt at indføre en kompensationsordning til arrangører med arrangementer med mindst 1.000 deltagere. Der er indført fire garantiordninger til nye lån til virksomheder, og den kontracykliske kapitalbuffer er blevet frigivet. Medio marts blev der indgået en treparts-aftale om en midlertidig lønkompensationsordning for lønmodtagere på det private arbejdsmarked, og den 19. marts blev der præsenteret en støttepakke til dansk erhvervsliv med blandt andet kompensation for virksomheders faste omkostninger, kompensationsordning for selvstændige, freelancere mv. samt lempelser i ydelsessystemet.

I slutningen af marts og i løbet af april er der desuden løbende blevet lavet nye aftaler om hjælpepakker, forlængelser og udvidelser af eksisterende hjælpepakker, herunder sektorspecifikke ordninger på kultur- og medieområdet, samt matchfinansieringstiltag i Vækstfonden målrettet iværksættere og vækstvirksomheder.

Selvom hjælpepakkerne er både generelle og meget brede, er de baseret på simple kriterier knyttet til fx omsætningsfald og omfang af hjemsendelse af medarbejdere. Målrætningen i forhold til konsekvenserne af nedlukningerne er derfor ikke i alle tilfælde helt præcis. Derfor kan der være virksomheder og lønmodtagere, som ikke bliver kompenseret på lige fod med andre. Omvendt kan der også være givet støtte i tilfælde, hvor problemerne ikke skyldes nedlukningerne. Dertil kommer administrative omkostninger forbundet med håndteringen af hjælpepakkerne og endelig risikoen for snyd og misbrug. Helt grundlæggende skal hjælpepakkeres gevinster for samfundsøkonomien ses i forhold til de direkte og indirekte omkostninger.

Beskrivelse af hjælpepakkerne

Hjælpepakkerne kan opdeles i tre hovedgrupper; midlertidige kompensationsordninger, likviditetsordninger (herunder garantier) og ordninger på arbejdsmarkedsområdet, *jf. tabel 3.1*. Listen er ikke udtømmende. Hjælpepakker er i nærværende rapport afgrænset til disse tre hovedgrupper, og mere

traditionelle økonomiske tiltag af fx finans- og pengepolitisk karakter indgår ikke. Der er nogle brancher, der skiller sig ud ved helt særlige forhold. Det gør sig fx gældende for luftfart. Rapporten har ikke særskilte analyser og forslag i forhold til disse brancher.

Tabel 3.1

Oversigt over hjælpepakker som følge af udbruddet af coronavirus pr. 18. maj 2020

	Afsat ramme	Bevilget til dato
Midlertidige kompensationsordninger (støtte)	----- Mia. kr. -----	
Lønkompensationsordningen	10,2	8,3
Selvstændige, freelancere mv.	14,1	3,4
Virksomheders faste omkostninger	65,3	0,6
Freelancere mv. med både A- og B-indkomst (kombinatører)	0,2	-
Aflysning af større arrangementer	2,4	0,02
Tabt annonceomsætning (medier)	0,24	-
Kunstnere med kombineret A- og B-indkomst	0,1	-
Særligt nødlidende kulturinstitutioner mv.	0,2	-
Højskoler, Folkeuniversitetet og aftenskoler	0,17	-
Likviditetsordninger		
Garantier for udlån til SMV'er og større virksomheder	48,5	3,0
Rejsegarantifonden	1,5	0,06
Hjælp til rejsebranchen i lyset af coronakrisen	0,7	-
Statslig garantidækning til virksomheders handel og eksport	30	-
Matchfinansieringstiltag i Vækstfonden samt kapitalindskud	3,4	-
Garantier til SAS fra den danske stat	1	-
Øgede lånemuligheder for elever og studerende	0,6	-
Ekstra slutlånsrater	0,02	-
Udskydelse af betalinger af moms og A-skat mv. og fremrykning af udbetalinger for skattekreditter	166,3	-
Rentefrit lån til små og mellemstore virksomheder	35,4	-
Offentlige indkøb: Fremrykning af betalinger og fleksibilitet	-	-
Ordninger på arbejdsmarkedsområdet		
Midlertidige lempelser i dagpengesystemet (suspendering af anciennitetstæller mv.)	0,4	-
Suspendering af 225-timersreglen	< 0,1	-
Timekravet for skattefri seniorpræmie nedsættes midlertidigt	< 0,1	-
Sygedagpengerefusion til arbejdsgivere	1,7	-
Varslingspulje og afbureaukratisering af regler vedr. arbejdsfordeling	< 0,1	-

Note: *Afsat ramme* er de oprindelige skøn for budgetrammer, som er behæftet med stor usikkerhed. Trækket på ordningerne kan vise sig at være markant mindre eller markant større end anslået. Det er ikke alle ordninger, hvor der foreligger tal for bevillinger til dato.
 Kilde: Finansministeriet, Erhvervsministeriet og Kulturministeriet.

Nogle initiativer i hjælpepakkerne kræver ikke ansøgning, fx udskydelse af betalingsfrister. Andre ordninger, herunder kompensationsordningerne, kræver ansøgning. Flere af ordningerne kræver ikke, at virksomheden er direkte pålagt sundhedsmæssigt begrundede restriktioner eller nedlukningskrav. Helt overordnet har alle private virksomheder mulighed for at søge, uanset om det er en personlig ejt

virksomhed eller en virksomhed, der drives i selskabsform, men virksomhederne skal opfylde en række krav, jf. boks 3.1.

Boks 3.1

Midlertidige kompensationsordninger (ekskl. ordninger på kulturområdet)

Lønkompensationsordningen

Virksomheder, der står overfor at skulle varsle afskedigelser for minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte, kan med ordningen få lønkomensation. Der er dog aftalt en vis fleksibilitet, jf. afsnit om lønkompensationsordningen i indeværende kapitel. Lønkomensationen fra staten er 75 pct. af de pågældende medarbejders løn for funktionærer, dog maksimalt 30.000 kr. pr. måned, hvis de vælger at hjemsende medarbejderne i stedet for at afskedige dem. For ikke-funktionærer kan lønkomensationen udgøre 90 pct., dog maksimalt 30.000 kr. pr. måned pr. omfattet fuldtidsansat. Lønmodtagerne betaler med 5 dages ferie pr. 3 måneder. Virksomhederne må ikke afskedige medarbejdere, mens de bruger ordningen. Virksomheden og medarbejderne kan aftale lønnedgang med medarbejderne og derefter indtræde i ordningen med udgangspunkt i den nye aftale. Medarbejderne vil i det tilfælde ikke skulle afholde ferie.

Der kan ikke søges om kompensation for løn til virksomhedsejere, der ejer mere end 25 pct. eller til en administrerende direktør. Det er muligt at få kompensation for både fuldtidsbeskæftigede og deltidsbeskæftigede. I lønkompensationsordningen indgår der ikke yderligere krav om, at virksomheden fx skal opleve et omsætnings- eller indkomsttab.

Kompensationsordning for selvstændige, freelancere mv.

Ordningen betyder, at mindre selvstændige og freelancere mv., der oplever en nedgang i omsætning eller B-indkomst på mindst 30 pct. som konsekvens af coronavirus, kan blive kompenseret. Kompensationen fra staten er 90 pct. af omsætningsnedgangen, dog maksimalt 23.000 kr. pr. måned. Kompensationen kan udgøre op til 46.000 kr. pr. måned, hvis den selvstændige har en medarbejdende ægtefælle. Det er også muligt at få støtte fra ordningen for selvstændige uden CVR-nr., som har oplevet et fald i B-indkomsten på mindst 30 pct. Den selvstændige kan i så fald få dækket 90 pct. af B-indkomsttabet, dog maksimalt 23.000 kr. pr. måned. Kompensationsgraden udgør 100 pct. af omsætnings- eller B-indkomsttabet for de selvstændige og freelancere, som ved bekendtgørelse har forbud mod at holde åbent og ikke har omsætning eller B-indkomst. Der gives kompensation til virksomhedsejere, som ejer mindst 25 pct. af virksomheden, og som arbejder i virksomheden. Dvs. der kan gives kompensation svarende til op til 4 ejere. Omsætning henholdsvis B-indkomst skal være på minimum 10.000 kr. om måneden. Ordningen gælder for selvstændige med maksimalt 25 ansatte.

Omsætningsnedgang beregnes som et gennemsnit over en periode på enten 3 måneder (fra den 9. marts til 8. juni) eller 4 måneder (fra den 9. marts til den 8. juli). Hvis der søges for perioden efter 8. juni søges der samlet for alle 4 måneder. Det forventede omsætningsfald opgøres i gennemsnit over hele perioden i forhold til en referenceperiode året før. Denne referenceperiode er i udgangspunktet perioden fra og med 1. april 2019 til og med 30. juni 2019 (også for freelancere med både A- og B-indkomst). Kompensationen med tillæg af renter skal tilbagebetales, hvis indtægtstabet bliver mindre end 30 pct., eller hvis den selvstændiges indkomst for indkomståret 2020 kommer til at overstige 800.000 kr.

Kompensation for virksomheders faste omkostninger

I ordningen kan virksomheder få godtgjort dokumenterbare faste omkostninger, herunder fx husleje, renteudgifter og uopsigelige kontraktbundne udgifter i en periode (fx leasing), hvis virksomhederne har en stor omsætningsnedgang. Andelen af de faste omkostninger, der kompenseres, følger omsætningsnedgangen: 80 pct., hvis omsætningsnedgangen har været på 80-100 pct., 50 pct. hvis omsætningsnedgangen har været på 60-80 pct., og 25 pct. hvis omsætningsnedgangen har været på 35-60 pct.

Det forventede omsætningsfald opgøres i gennemsnit over hele perioden i forhold til en referenceperiode året før. Denne referenceperiode er i udgangspunktet perioden fra og med 1. april 2019 til og med 30. juni 2019. For virksomheder, som ikke har haft omsætning i denne periode, danner perioden fra og med 1. december 2019 til og med 29. februar 2020 grundlag for opgørelsen. For helt nye virksomheder, som heller ikke har haft omsætning i denne periode, danner perioden fra stiftelsestidspunktet frem til og med 9. marts 2020 grundlag for opgørelsen.

Virksomheder, som er omfattet af regeringens forbud mod at holde lokaler åbent og som ingen omsætning har i perioden, kan få kompensation svarende til 100 pct. af de omfattede faste omkostninger, så længe forbuddet er gældende. Virksomheder kan maksimalt få udbetalt 110 mio. kr. i alt, ligesom virksomheder som minimum skal have faste omkostninger svarende til 12.500 kr. for en kompensationsperiode på tre måneder for at kunne få kompensation.

For virksomheder, der modtager mere end 60 mio., kr. fra ordningen, er det en betingelse, at virksomheden ikke har kapitalafgang, herunder udbetaler udbytte eller foretager aktietilbagekøb, i regnskabsår med balancedag i 2020 og 2021, medmindre aktietilbagekøbet sker som følge af individuel aftale med medarbejdere i virksomheden eller virksomhedens datterselskab eller virksomhedens bestyrelsesmedlemmer indgået før 9. marts 2020.

Kompensationsordning for freelancere mv. med både A- og B-indkomst

Freelancere mv., der oplever et tab af A- og B-indkomst på mindst 30 pct., kan modtage kompensation. Kompensationen udgør 90 pct. af det forventede A- og B-indkomsttab i perioden sammenlignet med forudgående år, dog maksimalt 20.000 kr. pr. måned. Målgruppen for ordningen er personer, som har haft en samlet A- og B-indkomst samt skattepligtigt overskud fra selvstændig virksomhed på mindst 10.000 kr. i gennemsnit pr. måned i det seneste år. Heraf skal mindst 5.000 kr. pr. måned være B-indkomst, og højst 20.000 kr. må være A-indkomst. Kompensationen med tillæg af renter skal tilbagebetales, hvis indtægts-tabet bliver mindre end 30 pct., eller hvis den selvstændiges indkomst for indkomståret 2020 kommer til at overstige 800.000 kr.

Kompensationsordning for aflysning af større arrangementer

Kompensationsordningen henvender sig til arrangører af større arrangementer, som aflyses, ændres væsentligt eller udskydes på grund af coronavirus. Ordningen omfatter enkeltstående arrangementer på mere end 350 deltagere. Ordningen gælder både private arrangører og arrangører, der er primært er finansieret af offentlige driftstilskud. Ordningen løber fra 6. marts til 31. august.

Alle hjælpepakker, som er vedtaget under coronakrisen, er midlertidige. Mange af initiativerne er for nuværende sat til en varighed på fire måneder med udløb den 8. juli. Det gælder den midlertidige løn-kompensationsordning, kompensationsordningen for selvstændige og freelancere, kompensationsordning for freelancere med kombineret A- og B-indkomst, kompensationsordning for virksomheders faste omkostninger og en række af kompensationsordningerne på kulturområdet.

De midlertidige lempelser i ydelsessystemet – såsom suspendering af anciennitetstællingen for dagpenge, suspendering af 225-timers-reglen og længere sygedagpengeperiode – fastholdes frem til 30. juni.

For en række af de statslige garantiordninger målrettet små og mellemstore virksomheder og større virksomheder er der ansøgningsfrist den 15. oktober 2020. For matchfinansieringsordningerne i Vækstfonden er ansøgningsfristen ultimo 2020.

I takt med at samfundet åbnes, adfærden normaliseres, og aktiviteten i samfundet genoptages, vil omsætningen i mange virksomheder stige. Det vil betyde, at nogle virksomheder ikke længere kan gøre brug af de kompensationsordninger, der er knyttet op på et omsætningsfald. Tilsvarende kan virksomheder i lønkompensationsordningen tilbagekalde medarbejdere på arbejde i hele dage, når der opstår behov og fx kommer nye ordrer.

Det er et krav, at der kun kan opnås støtte til konkrete udgifter én gang på tværs af ordninger. Det indebærer blandt andet, at der i de statslige garantiordninger for pengeinstitutters finansiering af ny likviditet modregnes anden modtaget kompensation, fx lønkompensation eller kompensation for faste omkostninger, i det mulige lånebeløb. Kompensationen skal ikke tilbagebetales og er derfor mere attraktiv for virksomhederne end låntagning, hvorfor disse ordninger i et vist omfang fortrænger brugen af garantiordningerne.

En udfasning af kompensationsordninger vil derfor alt andet lige forventes at øge efterspørgslen efter de statslige garantiordninger, da virksomhederne kan opnå garantier for større lånebeløb. Samtidig må likviditetsudfordringerne forventes at blive øget blandt virksomheder, der ellers har kunnet anvende kompensationsordningerne, i takt med at disse udfases, *jf. boks 3.2.*

Likviditetsordninger (udvalgte)**Garantier for udlån til SMV'er og større virksomheder**

Der er indført en række statslige garantiordninger for b.la. pengeinstitutters nyudlån til SMV'er og større virksomheder. Ordningerne garanterer som hovedregel 70 pct. af bankernes nye udlån til ellers sunde virksomheder, der oplever betydelig omsætningsnedgang som følge af coronakrisen. Garantierne har en løbetid på op til 7 år. Det er en forudsætning for at blive omfattet af ordningerne, at man har oplevet eller forventer at opleve en omsætningsnedgang på over 30 pct. i en periode på minimum 14 dage inden for perioden 1. marts 2020 til 30. september 2020.

Der kan ikke ydes garanti for lånebeløb, der overstiger den opgjorte omsætningsnedgang. Omsætningsnedgangen opgøres som forskellen mellem virksomhedens omsætning i den realiserede del af perioden, der søges om garanti på baggrund af, og omsætningen i den tilsvarende periode i 2019, fraregnet eventuel kompensation for tab modtaget fra andre statslige ordninger, forsikringer eller lignende. Hvis der er stillet garanti på baggrund af et forventet omsætningstab, og det efterfølgende viser sig, at omsætningstabet var lavere end 30 pct., vil garantien dog ikke bortfalde. For ansøgninger om garanti, hvor der ikke foreligger regnskabstal for virksomhedens omsætning i den relevante periode i 2019, eller hvor omsætningen i den relevante periode i 2019 ikke er retvisende for den omsætning, som virksomheden forventeligt ville have haft efter 1. marts 2020, fx fordi der er tale om en virksomhed i betydelig vækst, opgør pengeinstituttet skønsmæssigt virksomhedens omsætningstab på grundlag af virksomhedens budgetterede omsætning.

Ordningerne administreres af Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit. Ordningerne for større virksomheder fungerer på markedsvilkår, mens der er afsat tabsrammer til finansiering af SMV-garantierne på grund af deres højere risikoprofil. Ordningerne kan søges til og med den 15. oktober 2020.

Rejsegarantifonden

Med en styrkelse af Rejsegarantifonden er fondens formål midlertidigt udvidet, således at den også kan yde kompensation for rejseselskabers tilbagebetalingsomkostninger forbundet med aflyste og afbrudte rejser i forbindelse med coronapandemien i perioden fra 26. januar, hvor Udenrigsministeriet skærpede sin rejsevejledning, og frem til 10. maj 2020. Samtidig har Rejsegarantifonden fået adgang til en statslig garanti på 1,5 mia. kr. med henblik på at sikre, at fonden har tilpas likviditet til at kunne efterkomme krav om kompensation. Lånet vil blive tilbagebetalt af rejseselskaberne over en årrække.

Statslig garantidækning til virksomheders handel og eksport

For at sikre de danske virksomheder adgang til forsikring af deres handel og eksport oprettes en statslig garantidækning, hvor staten påtager sig en del af kreditforsikringselskabers risiko for tab på porteføljen af handelsforsikringer tegnet i hele 2020 til gengæld for, at de private kreditforsikringselskaber forpligter sig til at opretholde en vis forsikringskapacitet i det danske marked. Ordningen administreres af EKF Danmarks Eksportkredit. Der er afsat en statslig garantiramme på 30 mia. kr. for 2020, heraf en tabsramme på 5 mia. kr. Ordningen er afgrænset til 2020.

Matchfinansieringstiltag i Vækstfonden samt kapitalindskud

Der er etableret to matchfinansieringsordninger i Vækstfonden målrettet iværksætterne i de tidligere faser og venturevirksomheder. Vækstfonden vil på porteføljeniveau finansiere mellem 75 pct. og 100 pct. af finansieringerne med lån. Dvs. at Vækstfonden som minimum vil tilbyde 1:3-matching og for nogle virksomhedstyper tilbyde fuld statslig finansiering. Vækstfonden er desuden tilført ny kapacitet på 1,2 mia. kr. til investeringer både direkte i virksomheder og via fonde. Det skal bidrage til at fylde de huller i markedet, der opstår, fordi de private investorer strammer vilkårene eller trækker sig helt ud af markedet for risikovillig kapital.

Udskydelse af betalingsfristerne for A-skat, AM-bidrag, moms og lønsumsafgift

For A-skat og AM-bidrag er betalingsfristerne for månederne april, maj og juni 2020 udskudt med 4 måneder. Den næste gang, hvor virksomhederne skal betale indeholdt A-skat og AM-bidrag er dermed i juli. De udskudte betalingsfrister for april, maj og juni 2020 vil være identiske med betalingsfristerne for månederne august, september og oktober 2020. Betalingerne for august, september og oktober 2020 vil derfor umiddelbart resultere i dobbeltbetalinger for virksomhederne.

For moms er betalingsfristerne for månedsafregnede (store) virksomheder blevet forlænget med 30 dage for marts, april og maj 2020. De normale angivelses- og betalingsfrister gælder dermed fra juni måned, hvor de store virksomheder i juli-august 2020 vil skulle angive og betale 3 måneders moms. Små og mellemstore virksomheder har fået forlænget afgiftsperioderne, da angivelses- og betalingsfristerne ikke kan udskydes yderligere i overensstemmelse med EU-lovgivning. Det medfører, at små virksomheders betalingsfrist for afregning af moms for 1. halvår 2020 er udskudt fra den 1. september 2020 til den 1. marts 2021, hvor disse virksomheder også skal afregne moms for 2. halvår 2020. Mellemstore virksomheders betalingsfrist for afregning af moms for 1. kvartal 2020 er udskudt fra den 2. juni til den 1. september 2020, hvilket er samme tidspunkt, som virksomhederne afregner moms for 2. kvartal 2020.

For at ligestille ikke-momspligtige virksomheder, der afregner lønsumsafgift efter den såkaldte metode 4, med momspligtige virksomheder, er betalingsfristerne for lønsumsafgift for metode 4-virksomheder (tandlæger, fysioterapeuter, ergoterapeuter og vognmænd, herunder taxa mv.) udskudt. Helt konkret er betalingsfristen for 2. og 3. kvartal udskudt med hhv. 1½ og 1 måned.

Udbetaling af indbetalt moms til SMV'er samt indbetalt lønsumsafgift til visse virksomheder som rentefrit lån

For at styrke små og mellemstore virksomheders likviditet har disse virksomheder fået adgang til at få udbetalt et beløb, der svarer til den moms, de har indbetalt den 2. marts 2020, som et rentefrit lån. Virksomheder, der afregner lønsumsafgift efter metode 4, har ligeledes fået adgang til at få udbetalt et beløb svarende til den lønsumsafgift, der er indbetalt den 15. april 2020 samt en kvartalsmæssig andel (¼) af lønsumsafgiften for overskud for indkomståret 2019, som et rentefrit lån. Lånene vil skulle tilbagebetales senest den 1. april 2021.

Tidligere udbetaling af skattecreditter

For at styrke likviditeten i små og mellemstore virksomheder med forsknings- og udviklingsaktiviteter er det besluttet at indføre en tidligere udbetaling af skattecreditter for indkomståret 2019. Udbetalinger fra skattekreditordningen fremrykkes således ekstraordinært fra november 2020 til juni. Virksomhederne ansøger om tidligere udbetaling. Der vil være krav om, at ansøgningen ledsages af en revisorerklæring. Der vil senere ske en nærmere kontrol af udbetalingerne.

Lønkompressionsordningen

Virksomheder, der står overfor at skulle varsle afskedigelser for minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte som følge af coronakrisen, kan med den midlertidige kompensationsordning få lønkompression. Der er samtidig en vis fleksibilitet i ordningen. Blandt andet kan virksomheder, der eksempelvis modtager nye ordrer under lønkompressionsperioden, genindkalde hjemsendte medarbejdere.

Virksomhederne skriver under på – på tro og love – at hjemsendelserne sker som følge af krisen med coronavirus. De fyringstruede medarbejdere, der søges lønkompression for, skal være hjemsendte, og virksomhederne forpligter sig til ikke at afskedige medarbejdere i støtteperioden af økonomiske årsager. Dog er fyringer af andre årsager fortsat tilladt.

I lønkompressionsordningen indgår der altså ikke et eksplicit krav om, at virksomheden fx skal opleve et omsætnings- eller indkomsttab. Uden et reelt bindende hjemsendelseskraav vil det derfor være vanskeligt objektivt at identificere de virksomheder, der reelt har fyringstruede medarbejdere som følge af coronakrisen.

Der er dog efter dialog med arbejdsmarkedets parter efterfølgende aftalt en vis fleksibilitet i lønkompressionsordningens hjemsendelseskraav. Det omfatter:

- *Variation mellem medarbejdere*, således at der kan indrapporteres forskellige perioder for hver enkelt af de berørte medarbejdere, hvilket giver fleksibilitet i forhold til udskiftning af hjemsendte medarbejdere.
- *Mulighed for at indkalde medarbejdere i enkelt dage*. Det betyder i praksis, at virksomheden fx kan hjemsende alle medarbejdere i 2 dage om ugen og modtage kompensation via lønkompressionsordningen for disse dage.
- *Mulighed for at genindkalde, hvis der opstår særlige behov*. Hvis der under lønkompressionsperioden opstår uforudsete behov – eksempelvis hvis en virksomhed modtager nye ordrer, som den ikke forventede – kan hjemsendte medarbejdere omfattet af lønkompression genindkaldes til arbejdet i en periode (målt i hele dage). I den efterfølgende kontrol skal virksomheden tilbagebetale lønkompression for de dage, hvor de pågældende medarbejdere var tilbagekaldt på arbejde. Virksomheden skal ved ansøgningstidspunktet opfylde hjemsendelseskraavet, men dage, hvor

medarbejderen på grund af uforudsete omstændigheder genindkaldes, indgår ikke i opgørelsen af, om der leves op til kravene for at indgå i ordningen.

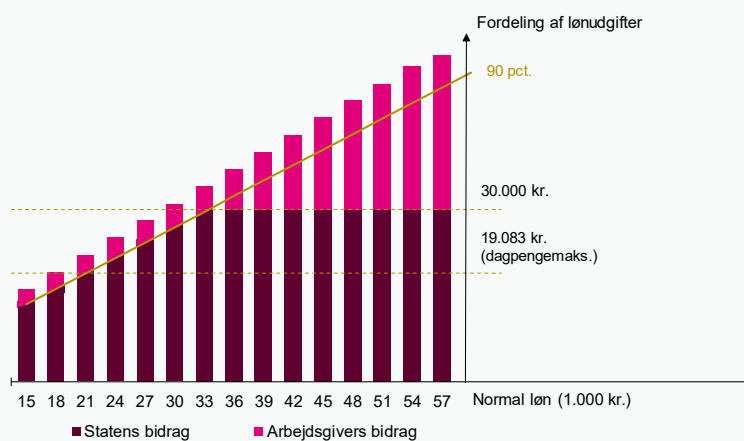
Der vil ikke kunne udbetales lønkompensation for dage, hvor medarbejdere er genindkaldt på arbejde.

Forsikringselementer og incitamenter

Lønkompressionsordningen er karakteriseret ved et højt kompensationsniveau for medarbejderne. Udgangspunktet er, at medarbejderne får fuld løn under hjemsendelse, *jf. figur 3.1*. Der er dog krav om, at medarbejderen skal afholde op til 5 feriedage pr. 3 måneders hjemsendelse. Hvis virksomheden anvender ordningen i 4 måneder, opskales kravet til antallet af afholdte feriedage forholdsmæssigt. Dette krav svarer beregningsteknisk til en lønreduktion på knap 9 pct., men skal dog ses i lyset af, at medarbejderen er hjemsendt på fuld tid og under normale omstændigheder også ville bruge feriedage i perioden.

Figur 3.1

Lønkompression med 90 pct. tilskud (ikke-funktionær)



Anm.: Figuren viser ikke effekten af, at medarbejderen skal holde 5 feriedage pr. 3 måneders hjemsendelse.
Kilde: Egne beregninger.

Virksomheden kan aftale lønnedgang med medarbejderne, inden de går ind i ordningen. Aftalen skal være frivillig og tage udgangspunkt i gældende overenskomster. Hvis der laves aftale om lønnedgang bidrager medarbejderne ikke med 5 feriedage pr. 3 måneders hjemsendelse.

For den hjemsendte medarbejder, der får fuld løn under hjemsendelse, indebærer det, at medarbejderen har et begrænset incitament til at søge et nyt job. Der er derfor risiko for indlåsning af arbejdskraft. Dette virker hæmmende på mobiliteten på arbejdsmarkedet, som ellers er en af styrkerne ved den danske arbejdsmarkedsmodel, *jf. kapitel 6*.

Virksomhederne finansierer som udgangspunkt 25 pct. af medarbejderens løn for funktionærer og 10 pct. for øvrige. Medfinansieringen er højere for så vidt angår højtlønnede, idet der er et loft på 30.000 kr. pr. måned på den løn, der kompenseres. Det betyder, at når medarbejderens løn er tilstrækkeligt høj – over 40.000 kr. pr måned for funktionærer – så er virksomhedens medfinansiering stigende med lønnen.

For virksomheder, der har medarbejdere på lønkompensationsordningen, og samtidig modtager kompensation fra andre støtteordninger, der afhænger af omsætningsfald, er der et uhensigtsmæssigt incitament til at fastholde medarbejderen på lønkompensation, især hvis medarbejderens arbejdskraft ikke kan benyttes fuldt ud. Det skyldes, at omsætningsstigningen, som den pågældende medarbejder kan medføre ved at genindtræde i sin stilling, kan reducere kompensationen fra de øvrige kompensationsordninger, samtidig med at lønkompensationen reduceres.

I beslutningen om brug af ordningen har virksomhederne således skulle afveje lønudgifter til hjemsendte medarbejdere mod de omkostninger, der vil være, såfremt virksomheden alternativt afskediger medarbejdere, herunder omkostninger til rekruttering, oplæring mv., når der igen bliver behov for arbejdskraft.

Staten finansierer den resterende del af lønudgiften. Anvendelse af ordningen medfører således store udgifter for staten.

I den ekstraordinære situation med nedlukning som følge af coronakrisen var der risiko for et stort tab af jobmatch. Lønkompensationsmodellen virker hensigtsmæssigt under den forudsætning, at hjemsendte efter en kort periode kan vende tilbage til deres job. Ordningen medvirker således til, at eksisterende produktive jobmatch fastholdes, hvilket har værdi i en situation med midlertidig og pludselig opstået efterspørgselsmangel. Alternativt var der en stor risiko for, at genopretningen af dansk økonomi ville tage markant længere tid. Det må lægges til grund, at mange lønmodtagere, der har været i ordningen siden etableringen, allerede er tilbage i job, jf. senere i nærværende kapitel.

Arbejdsfordelingsordningen

Ved midlertidige tilbageslag i efterspørgslen kan der i visse virksomheder etableres en arbejdsfordeling. Det kan ske med hjemmel i en overenskomst, eller der kan indgås aftale om arbejdsfordeling. Ved arbejdsfordeling kan medarbejderne modtage supplerende dagpenge i den periode, de er hjemsendt. Arbejdsfordeling er dermed primært en mulighed for forsikrede arbejdstagere.

Arbejdsfordelinger etableret gennem kollektiv aftale skal tiltrædes kollektivt af alle omfattede medarbejdere i virksomheden, en afdeling eller en bestemt produktionsenhed. Virksomheden kan ligesom i lønkompensationsmodellen egenhændigt beslutte arbejdsfordeling, såfremt der er adgang hertil i en overenskomst.

Arbejdsfordelingsordninger findes primært i overenskomster på industriens og byggeriets område. Der er således tale om et redskab, der ikke findes i alle overenskomster i dag.

Arbejdsfordelingsordningen gør det muligt at nedsætte den overenskomstmæssige arbejdstid i en periode, uden at de berørte medarbejdere afskediges, fx i perioder med manglende ordretilgang.

Arbejdstiden skal enten være nedsat med:

- Hele dage og mindst 2 dage pr. uge
- 1 uges arbejde på fuld tid fulgt af 1 uges ledighed
- 2 ugers arbejde på fuld tid fulgt af 1 uges ledighed
- 2 ugers arbejde på fuld tid fulgt af 2 ugers ledighed

Det er muligt for virksomhederne at skifte mellem typerne af arbejdsfordeling, når en cyklus i arbejdsfordelingen er afsluttet.

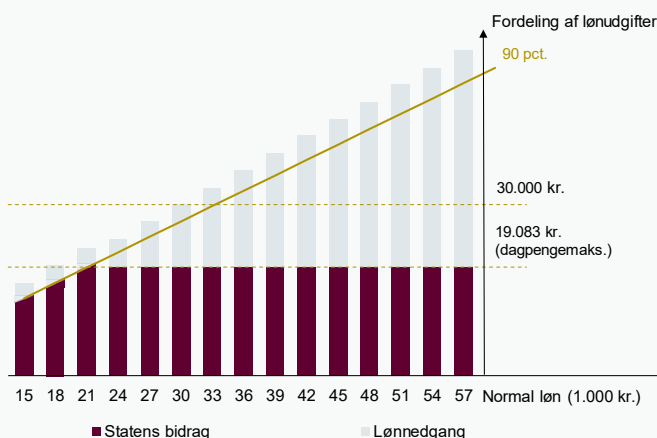
Der er efter reglerne om supplerende dagpenge ingen begrænsninger for, hvor længe man kan være på arbejdsfordeling og modtage supplerende dagpenge. En arbejdsfordeling ud over 13 uger (inden for ét år) skal dog godkendes af det Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR). Ret til dagpenge under en arbejdsfordeling bortfalder, hvis der i perioden sker afskedigelser af samme årsag, som har begrundet arbejdsfordelingen.

Forsikringselementer og incitament

Under arbejdsfordeling kan dagpengeberettigede medarbejdere få supplerende dagpenge i perioder, hvor de går hjemme på grund af nedsat arbejdstid, *jf. figur 3.2*. Uger, hvor et medlem får supplerende dagpenge i forbindelse med arbejdsfordeling, tæller ikke med i forhold til tidsbegrænsningen for ret til supplerende dagpenge, men medarbejdere bruger af den almindelige dagpengeret. Arbejdsfordelingsordningen medfører en indkomstnedgang for arbejdstager. Dette giver et incitament til at søge nyt fuldtidsarbejde og mindsker risikoen for indlåsning af arbejdskraft. Dog er en medarbejder omfattet af arbejdsfordeling fritaget for jobsøgning i de første 6 uger.

Figur 3.2

Arbejdsfordeling – periode med hjemsendelse (omregnet til månedsniveau)



Anm.: Figuren illustrerer supplerende dagpenge mv. opgjort på månedsniveau. Det bemærkes, at personer på arbejdsfordeling kun kan være hjemsendt med supplerende dagpenge i to uger, hvorefter der vil være en mellemliggende periode på 2 uger med arbejde, før der kan være en ny periode på 2 uger med dagpenge.

Kilde: Egne beregninger.

Medarbejdere, der ikke har ret til dagpenge, har mulighed for søge om supplerende kontanthjælp i forhold til de almindelige regler, herunder regler om ægtefælleafhængighed, formue og modregning af indtægter.

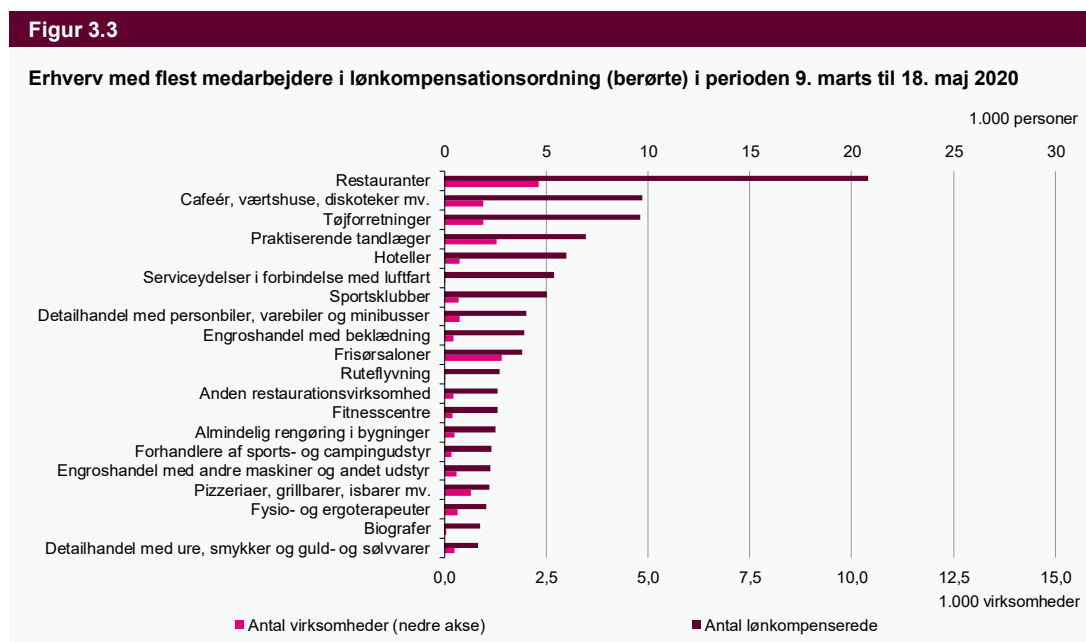
Arbejdsgiveren betaler dagpengegodtgørelse for 1. og 2. ledighedsdag (G-dage). Der er ingen løbende medfinansiering fra virksomheden, idet virksomheden kun betaler for arbejdskraften for den tid, hvor arbejdskraften kan anvendes. Virksomheden skal dog fortsat afholde eventuelle udgifter forbundet med fri telefon, internet til hjemmearbejdspladser, tillægssundhedsforsikring mv. for medarbejdere.

Den begrænsede løbende omkostning for virksomhederne giver incitament til at 'holde på' en stor del af arbejdskraften via arbejdsfordelingsordningen både i forhold til antallet af omfattede personer og varigheden af arbejdsdelingen. Det kan føre til indlåsning af arbejdskraft og hæmme mobiliteten på arbejdsmarkedet.

Brug af lønkompensation og arbejdsfordeling

Virksomheder i erhverv, som har været helt eller delvist nedlukket med henblik på at inddæmme smittespredning, har stået over for valget mellem afskedigelser, hjemsendelse med lønkompensation eller brug af arbejdsfordelingsordning.

I lønkompensationsordningen kan virksomhederne søge om kompensation for antallet af hjemsendte medarbejdere, hvis de står over for at skulle varsle afskedigelser for minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte. Virksomheder, som har relativt mange medarbejdere, de ikke kan beskæftige, vil således kunne søge om relativt mest støtte i form af delvis refusion for afholdte lønudgifter for hjemsendte. Det gælder fx de tidligere tvangslukkede erhverv, herunder restauranter, caféer, værtshuse, biografteater og frisører, men også andre erhverv med fyringstruede ansatte, *jf. figur 3.3*.



Anm.: Antal medarbejdere på lønkompensation samt antallet af virksomheder, de er ansat i pr. 18. maj 2020. Opgørelsen tager ikke højde for, at nogle virksomheder har fyret medarbejdere, inden de trådte ind i ordningen.

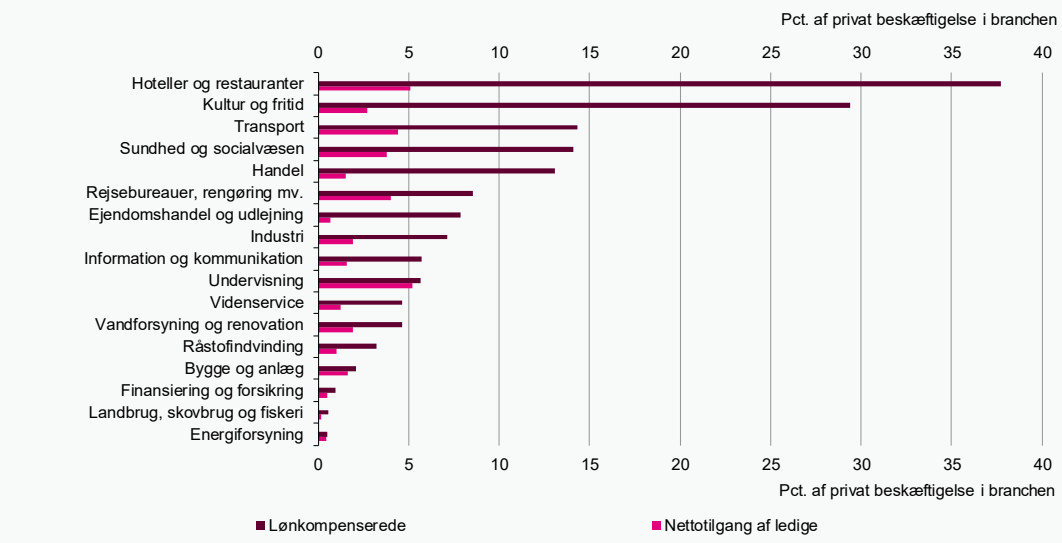
Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det bemærkes, at antallet af lønkomponserede medarbejdere vedrører berørte medarbejdere siden ordningens indførelse, idet der ikke registreres afgang fra lønkomponensationsordningen.

I forhold til den samlede private beskæftigelse opdelt på brancheniveau er der flest lønkomponserede inden for hoteller og restauranter samt kultur og fritid, *jf. figur 3.4*.

Figur 3.4

Lønkomponserede (berørte) i perioden 9. marts til 18. maj 2020 og tilgang af ledige i forhold til branchebeskæftigelsen



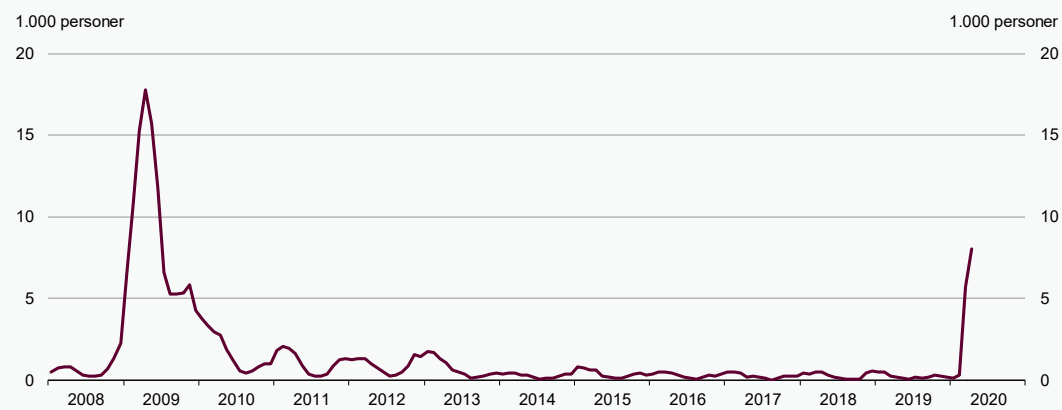
Anm.: Figuren angiver andel personer, der har modtaget lønkomponseration i perioden 9. marts til 18. maj 2020, og nettilgang af ledige fra 9. marts til 18. maj 2020, i forhold til beskæftigelsen i den private sektor på brancheniveau i november 2018, jf. den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. Tallene er ikke direkte sammenlignelige, idet der ikke registreres afgang fra lønkomponseringsordningen. Der ses bort fra offentlig administration, forsvar og politi.

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Arbejdsfordelinger nyder generelt meget beskeden udbredelse, men ordningen bruges hyppigt i krisetider og senest under finanskrisen, hvor antallet af personer i arbejdsfordeling (med supplerende dagpenge i op til 13 uger) steg voldsomt fra et par hundrede personer i september 2008 til knap 18.000 personer i april 2009, jf. figur 3.5.

Figur 3.5

Personer i arbejdsfordeling med supplerende dagpenge



Anm.: Arbejdsfordelingsager med supplerende dagpenge i op til 13 uger fra januar 2008 til april 2020.

Kilde: Jobindsats.

Under den nuværende krise er antallet af personer i arbejdsfordeling ligeledes vokset markant fra et par hundrede personer i februar 2020 til 8.000 personer i april 2020. Udviklingen i den nuværende

situation skal desuden ses i sammenhæng med udbredelsen af lønkompensationsordningen, som i store træk tjener det samme formål som arbejdsfordelingsordningen, men er mere favorabel for de hjemsendte.

Ordninger på arbejdsmarkedsområdet

Nedlukningen og den øvrige inddæmningsstrategi har svækket de lediges mulighed for at søge beskæftigelse. Desuden har den aktive beskæftigelsesindsats været midlertidigt suspenderet, herunder beskæftigelsesindsatsens kontaktforløb, aktive tilbud mv. Ledige har således ikke været forpligtet til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, ligesom krav i den aktive indsats (fx kravet om jobsøgning og deltagelse i samtaler) er suspenderet.

Der er lempet en række regler på ydelsesområdet for at afbøde de negative økonomiske konsekvenser, som coronakrisen kan få for ydelsesmodtagere i en midlertidig periode. Det omfatter blandt andet:

- *Suspendering af anciennitetstælling i dagpengesystemet.* Tiltaget indebærer, at anciennitetstællingen i dagpengeperioden sættes på pause, så ledighed i marts-juni ikke medregnes i dagpengeperioden.
- *Suspendering af arbejdsgiverens betaling af dagpengegodtgørelse (G-dage).* Tiltaget medvirker til at reducere arbejdsgivernes udgifter og indebærer, at virksomhedernes omkostninger samt administration ved arbejdsfordeling og hjemsendelse begrænses.
- *Suspendering af 225-timersreglen.* Med tiltaget sættes timekravet i kontanthjælpssystemet på pause. Det betyder, at kontanthjælpsmodtagere i en periode ikke får nedsat deres ydelse på grund af manglende beskæftigelse.
- *Længere sygedagpengeperiode.* Tiltaget indebærer, at ingen sygedagpengemodtagere midlertidigt overgår til lavere ydelse i de såkaldte jobafklaringsforløb. Med ordningen kan sygedagpengemodtagere få forlænget deres sygedagpengeperiode med op til knap fire måneder.
- *Lavere timekrav for optjening af seniorpræmie.* Timekravet for optjeningen af seniorpræmien er normalt 1.560 timers beskæftigelse over 12 måneder. Tiltaget indebærer et midlertidigt timekrav på 1.040 timer årligt (svarende til en nedsættelse på 4 måneder) for optjening af seniorpræmie for personer, som er i gang med optjening af seniorpræmie.

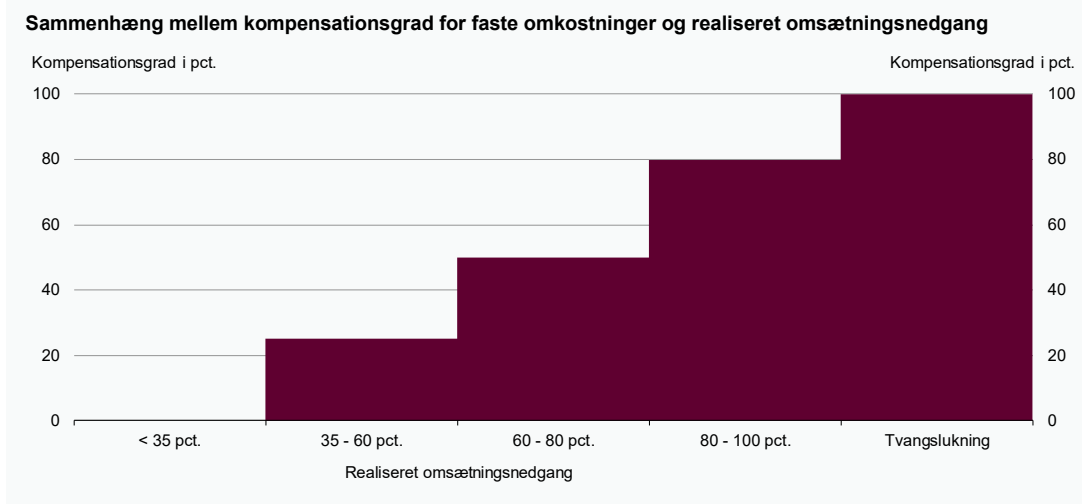
De midlertidige ordninger skal ses i lyset af i en ekstraordinær situation som følge af den påbudte midlertidige nedlukning af dele af den offentlige og private sektor.

Hjælpepakkerens design

De virksomheder, som oplever størst omsætningsnedgang, får mest støtte. Det skyldes, at flere af ordningerne er direkte koblet op på omsætningsnedgangen.

Det gælder fx i forhold til kompensationsordningen for virksomheders faste omkostninger, hvor kompensationsgraden afhænger af den realiserede omsætningsnedgang i forhold til en referenceperiode året før, jf. figur 3.6.

Figur 3.6



Kilde: Egen tilvirkning.

Virksomheder, hvor der er udstedt midlertidigt forbud mod at drive forretning for at inddæmme smit-tespredning, og som ingen omsætning har i perioden, kan få kompensation svarende til 100 pct. af de omfattede faste omkostninger, så længe forbuddet gælder.

Incitamentsvirkninger

Sammenhængen mellem kompensationsgrad og omsætningsnedgang har til hensigt at sikre, at de mest ramte virksomheder får mest støtte, men det hæmmer samtidig i et vist omfang virksomhedernes incitament til at holde aktiviteten oppe, afvikle omkostninger og i det hele taget omstille sig for at øge omsætningen under coronakrisen.

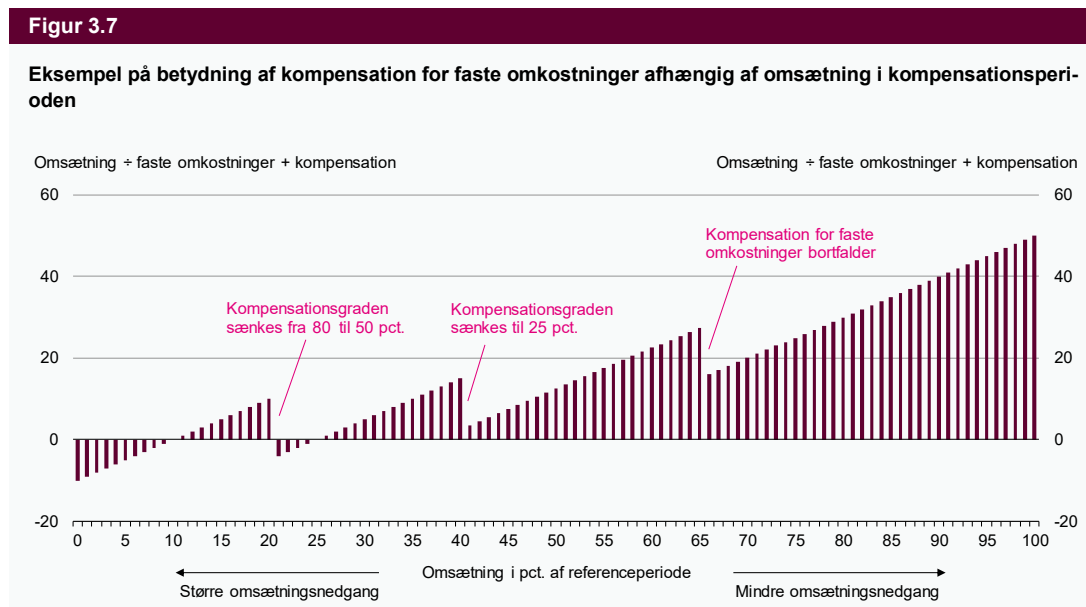
For eksempel får selvstændige kompensation på 90 pct. af tabt omsætning over 30 pct., op til 23.000 kr. pr. måned. Det hæmmer selvstændiges incitament til at øge omsætningen og øger incitamentet til at udskyde fakturering, så omsætningsfaldet kommer ned under 30 pct. i de relevante måneder. Det kan især have betydning for virksomheder med et omsætningsfald lige omkring grænsen.

For nogle virksomheder kan kompensation for faste omkostninger og lønkompensationsordningen arbejde imod hinanden. Nye ordrer kan fx give anledning til at kalde en hjemsendt medarbejder på arbejde, men virksomheden mister i så fald kompensation for den pågældende medarbejder i de dage, vedkommende kaldes tilbage. Samtidig risikerer virksomheden at miste kompensation for faste omkostninger, hvis omsætningen stiger, *jf. nedenfor*.

Særligt kompensationsordningen for virksomheders faste omkostninger er forbundet med tydelige incitamentsproblemer, fordi kompensationsniveauet som nævnt afhænger (ikke-lineært) af virksomhedernes omsætningsnedgang i kompensationsperioden.

Således kan selv små udsving i omsætningsnedgangen – alt andet lige – betyde markante udsving i dækningen. For virksomheder med en realiseret omsætningsnedgang tæt på overgangen til et nyt trin i 'kompensationstrappen', vil der sågar være incitament til at mindske omsætningen yderligere for at få større kompensation og et bedre nettoresultat.

Eksempelvis har virksomheder, som står på tærsklen til et højere trin i 'kompensationstrappen' (fx virksomheder med en omsætning lige over 40 pct. af niveauet i referenceperioden sidste år), stort incitament til at få nedbragt omsætningen marginalt, så omsætningen falder til mindre end 40 pct. af niveauet i referenceperioden. Det vil nemlig betyde, at virksomheden ender med en omsætningsnedgang lige over 60 pct., hvilket giver anledning til en højere kompensationsgrad og dermed – alt andet lige – et bedre resultat. Dette er illustreret med et eksempel i *figur 3.7*.



Anm.: Der ses på virksomhedens 'overskud' – alt andet lige – i form af omsætning fratrukket faste omkostninger og tillagt kompensation for faste omkostninger, som afhænger af omsætningsnedgangen. For eksemplets skyld antages det, at der er tale om en ikke-tvangslukket virksomhed med en omsætning i referenceperioden sidste år på 100 og faste omkostninger i kompensationsperioden på 50.

Kilde: Egen tilvirkning.

Der er ligeledes stor tilskyndelse til at tilrettelægge betalinger og aktivitet på en måde, så omsætningen skabes (eller registreres) uden for kompensationsperioden.

En række virksomheder vil have mulighed for at søge flere hjælpepakker samtidig. Fx vil en restauranter med fire ansatte have mulighed for at søge kompensation for hjemsendte medarbejdere via lønkompressionsordningen, og dertil kompensation for faste omkostninger samt kompensation for omsætningstab via ordningen for selvstændige og freelancere mv. For sådanne virksomheder kan det være nyttigt at se på den samlede betydning af de forskellige hjælpepakker på virksomhedens resultat i forhold til resultatet året før.

Betydningen af de forskellige hjælpepakker illustreres i et stiliseret eksempel med en gennemsnitlig restaurant i *boks 3.3*.

I det omfang virksomhederne spekulerer i muligheden for at øge omsætningsnedgangen for at kunne få større kompensation, vil omkostningen øges for staten, samtidig med at den økonomiske aktivitet mindses unødigt. Reelt kan incitamenterne i kompensationsordningen således være med til at forværre tilbagegangen.

Boks 3.3

Betydning af hjælpepakker for en gennemsnitlig restaurant

Her er der taget udgangspunkt i en gennemsnitlig restaurant med én ejer og fire ansatte (årsværk), en omsætning på 3,4 mio. kr. og et årsresultat på 157.000 kr. Det antages desuden, at restauranten er lukket i to måneder efterfulgt af (knap) to måneder med nedsat efterspørgsel, hvilket resulterer i en gennemsnitlig omsætningsnedgang på 45 pct. over de 4 måneder, hvor hjælpepakkerne er dækkende. Resten af året er uforandret omsætningsmæssigt. Der er generelt taget højde for, at hjælpepakkerne ikke er gældende i fulde 4 måneder. Herefter gøres årets resultat op og sammenstilles med status quo for virksomheden (sidste års resultat), hvilket danner et indeks over årets resultat.

I det nedenstående eksempel gør restauranten brug af alle tre hjælpepakker, hvilket samlet set efterlader restauranten med et resultat, der er 27 pct. under sidste års resultat, *jf. tabel a.*

Tabel a

Regneeksempel for gennemsnitlig restaurant med omsætningsnedgang på 45 pct. set over 4 måneder

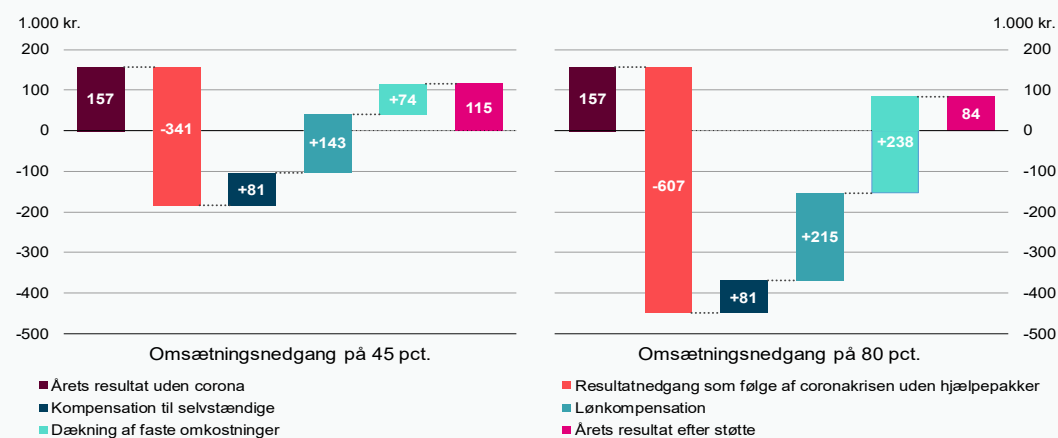
1.000 kr.	Sidste års regnskab	Regnskab 2020 (uden hjælpepakker)	Regnskab 2020 (med hjælpepakker)
<i>Omsætning</i>	3.420	3.420	3.420
Omsætningsnedgang på 45 pct.		- 513	- 513
Hjælpespakke til selvstændige (23.000 kr. pr. måned)			+ 81
I alt	3.420	2.910	2.990
<i>Faste omkostninger</i>	943	943	943
Hjælpespakke til dækning af faste omkostninger (25 pct.)			- 74
I alt	943	943	869
<i>Lønudgifter</i>	1.175	1.175	1.175
Hjælpespakke til lønkompensation (2 ansatte hjemsendt)			- 143
I alt	1.175	1.175	1.032
<i>Variable omkostninger</i>	1.147	1.147	1.147
Nedjusteres med omsætningsnedgang		-172	-172
I alt	1.147	975	975
Årets resultat	157	-184	115
<i>Indeks (sidste års resultat = 100)</i>	100	-117	73

Det er den anslåede omsætningsnedgang (her på 45 pct.), som har betydning for den udbetalte kompensation i ordningen for virksomhedens faste omkostninger. I forhold til kompensation via ordningen til selvstændige er det kombinationen af omsætningsnedgang og størrelsen af det absolutte tab, som afgør kompensationsniveauet, og som her rammer loftet på 23.000 kr. pr. måned. Har virksomheden en omsætningsnedgang på 45 pct. og ikke modtager kompensation via hjælpepakkerne, mindskes årets resultat umiddelbart til -184.000 kr. Kompensation via ordningen for selvstændige, lønkompensation samt 25 pct. dækning af virksomhedens faste omkostninger bringer imidlertid årets resultat op på 115.000 kr., hvilket er ca. 27 pct. lavere end sidste års resultat på 157.000 kr., *jf. figur a.*

Har virksomheden i stedet en større omsætningsnedgang på fx 80 pct., mindskes årets resultat umiddelbart til -450.000 kr., dvs. markant mere end ved en omsætningsnedgang på 45 pct. Til gengæld berettiger det store omsætningsfald til en større kompensation, særligt for faste omkostninger (hvor kompensationsgraden stiger til 80 pct.). Den samlede kompensation bringer virksomhedens resultat op på 84.000 kr., hvilket er 47 pct. mindre end året før.

Figur a

Bidrag fra enkelte hjælpepakker for en gennemsnitlig restaurant med omsætningsnedgang på 45 pct. hhv. 80 pct.



Anm.: Parametre fra en gennemsnitlig restaurant. Se bilag 3.1.

Kilde: Boston Consulting Group: *Internationale erfaringer i forbindelse med hjælpepakkedesign og exitstrategier.*

Efterregulering og kontrol

Ordningerne har forskellige minimumskrav, men det gælder for dem alle, at virksomhederne søger om kompensation uden på forhånd at kende deres faktiske omsætningsfald i kompensationsperioden.

Når virksomhederne ansøger om kompensation, foretages en række automatiske valideringer fx i CVR og e-Indkomst-registret. Hvis ansøgningen ikke overholder én eller flere af de automatiske valideringer, udtrækkes sagen til manuel behandling. Derudover gennemføres machine learning-kontroller, der screener ansøgningerne for at finde svindelmønstre. Endvidere er der krav om anvendelse af revisor for flere af ordningerne, hvilket også er et tiltag for at imødegå svindel.

Derfor gennemføres efterregulering og kontrol. For kompensationsordningen for virksomheders faste omkostninger er det fx et krav, at virksomhederne senest den 8. december 2020 indsender en opgørelse over den faktiske omsætning og de faktiske faste omkostninger i kompensationsperioden. Dermed vil den udbetalte kompensation blive efterreguleret svarende til den faktiske omsætningsnedgang og de faktiske faste omkostninger.

I lønkompensationsordningen tilbagebetales i efterreguleringen kompensationen for de dage, som virksomheden har genindkaldt medarbejdere i, hvis der er opstået behov.

Med *Aftale om hjælpepakker til lønmodtagere og virksomheder mv. i forbindelse med gradvis genåbning af Danmark* af 18. april 2020 blev der afsat samlet 50 mio. kr. i 2020 og 2021 til indsatsen i Erhvervsstyrelsen mod svig med ordningerne. Midlerne vil blive brugt til kontroller baseret på machine learning, som vil blive gennemført efter udbetalingerne og frem mod den efterfølgende kontrol af den indsendte dokumentation for den udbetalte kompensation. De nye kontroller vil kunne bruges både til at opdage, hvis der er udbetalt for meget eller uberettiget kompensation, som skal tilbagebetales, og til at opdage mere omfattende svindel, som er strafsanktioneret.

Der er en vis risiko for misbrug og svindel med ordningerne. Det kan fx være ukorrekte oplysninger om faktisk antal hjemsendte på lønkompensation, eller at virksomheder lader hjemsendte medarbejdere på lønkompensation arbejde i den hjemsendte periode. Der kan også ske svindel med ordninger fx i form af ukorrekt indberetning af omsætningsnedgang, momssvig, konkursrytteri eller anden økonomisk kriminalitet. For at reducere omfanget af uretmæssig støtte har Folketinget blandt andet firedoblet straffen, hvis personer eller virksomheder misbruger hjælpepakkerens støttemuligheder.

I forbindelse med efterreguleringen sker der kontrol med de anvendte oplysninger gennem samkøring af registre på tværs af myndigheder (Erhvervsstyrelsens og SKAT's registre), de faglige repræsentanter på virksomhederne samt manuel sagsbehandling.

Overvejelser om hjælpepakkedesign

Hjælpepakkerne er generelle og meget brede. Der kan dog være virksomheder, som ikke kan få eller får lavere støtte end andre. Det afspejler blandt andet nødvendige værnsregler.

Det er et grundlæggende krav for at få del i kompensation for virksomheders faste omkostninger samt kompensationsordningen for selvstændige mv., at virksomheden skal være oprettet i CVR-registret senest 9. februar 2020 (blandt andet for at forebygge snyd). Det kan betyde, at helt nyregistrerede virksomheder ikke kan få kompensation på linje med andre virksomheder.

Virksomheder, som i referenceperioden sidste år havde en meget lav omsætning, får en lavere kompensation end tilsvarende virksomheder. Det er hensigtsmæssigt, hvis det skyldes, at virksomheden

underperformer, men det kan også ramme vækstvirksomheder, som siden sidste år ville have haft en omsætningsfremgang i fravær af coronakrisen. Det bemærkes dog, at virksomheder kan søge om at anvende en anden og mere retvisende referenceperiode, som starter senere end 1. april 2019.

Der vil også være tilfælde, hvor virksomhedernes valg af selskabskonstruktion har betydning for deres mulighed for at søge om kompensation fx for faste omkostninger. Det gælder eksempelvis kæder, som har organiseret alle sine butikker under ét cvr-nummer. Her vil det være den samlede omsætningsnedgang for kæden som helhed, som lægges til grund for ansøgningen om kompensation. Det kan fx have betydning for virksomheder, hvor hovedparten af de underliggende enkeltbutikker er placeret i tvangslukkede storcentre (som berettiger til 100 pct. kompensation), men hvor enkelte filialer er placeret i gågader og dermed ikke har været tvangslukkede. Den valgte organisering kan dog muligvis i andre tilfælde være en fordel for virksomheden.

Endelig medfører hjælpepakkerens begrænsede målretning, at der er stor risiko for støttespild. Selv i gode år, er det således ikke ualmindeligt, at mange virksomheder oplever fald i omsætningen, *jf. boks 3.4.*

Virksomheder med omsætningsfald under normale konjunkturer

En række af kompensationsordninger er bundet op på markant omsætningsnedgang. Virksomheder, som har fremgang, vil således ikke få adgang til disse pakker, mens virksomheder, som i forvejen er på en nedadgående trend med faldende omsætning, har lettere adgang. Denne boks ser nærmere på, hvor mange virksomheder der i en "normalsituation" oplever stor omsætningsnedgang.

Selv i gode regnskabsår, som i perioden 2013-2016, havde 45 pct. af virksomhederne i gennemsnit nedgang i omsætningen i forhold til året før, og 14 pct. af virksomhederne havde en omsætningsnedgang på mere end 35 pct., som er kriteriet for at blive berettiget til at få dækket faste udgifter, *jf. figur a*. Fald i omsætning fra et år til et andet er således ikke unormalt, og mange virksomheder ville selv i normale regnskabsår være berettiget til de aktuelle hjælpepakker fra staten. Det betyder også, at kompensationsordninger, som er knyttet op på omsætningsnedgang, ikke afskaffer sig selv.

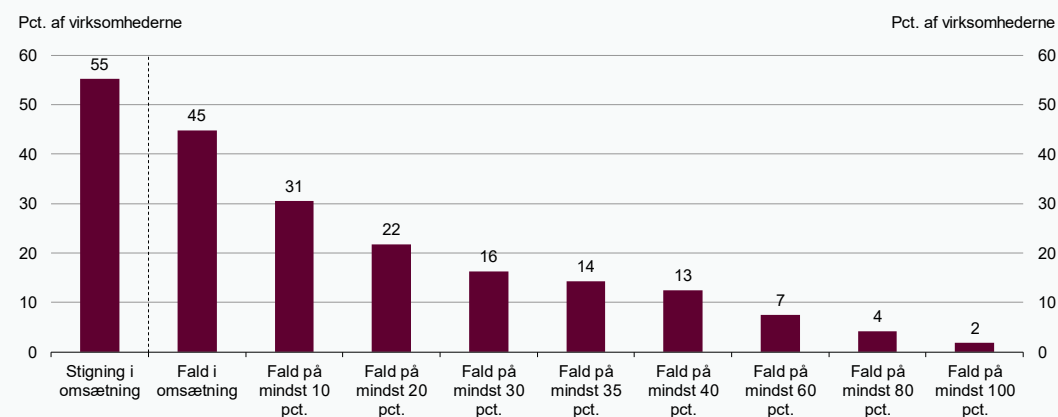
Det er også normalt med betydelige omsætningsfald i de brancher, der er påvirket af coronakrisen. For eksempel har 23 pct. af virksomhederne inden for kultur og fritid i gennemsnit haft fald i den årlige omsætningen på minimum 35 pct. i perioden 2013-2016, *jf. bilag 3.3*.

Det bemærkes, at hjælpeordningerne er baseret på nedgangen i omsætningen i nogle få måneder. Det er ikke muligt at opgøre omsætningsnedgangen på månedsbasis i tilgængelig statistik, men det vil være væsentligt mere hyppigt med store udsving i omsætningen jo kortere periode, der betragtes. Det vil sige, at risikoen for, at der ydes støtte til ikke-coranarelaterede omsætningsfald, formodentlig er større, end opgørelserne i dette afsnit indikerer.

Hertil kommer, at ovenstående opgørelser kun omfatter virksomheder, der har overlevet. I det omfang kompensationsordningerne bidrager til at opretholde virksomheder, der under normale vilkår ville være lukket, vil det udgøre et yderligere bidrag til det potentielle støttespild.

Figur a

Fordeling af virksomhedernes ændrede omsætning i private byerhverv



Anm.: Figuren viser et gennemsnit af ændringer fra 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 og 2015-2016. I opgørelsen er der frasorteret fonde og foreninger, selvstændige offentlige virksomheder og virksomheder med mindre end én fuldtidsbeskæftiget.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Aktuelt træk på de største hjælpepakker

De mest brugte hjælpepakker er ikke nødvendigvis dem, som blev tildelt den største budgetramme, da de blev vedtaget. Det skyldes, at der har været meget stor usikkerhed om trækket på ordningerne, ligesom adgangen til nogle kompensationsordninger (fx lønkompensationsordningen) har kunnet ned-sætte behovet for at trække på andre ordninger (fx likviditetsordninger). Hertil kommer, at udbetalingerne fra ordningerne er begyndt på forskellige tidspunkter.

Udbetalinger er i midten af maj højest fra den midlertidige lønkompensationsordning. Den 18. maj var der via lønkompensationsordningen blevet udbetalt 8,3 mia. kr. som kompensation for 211.000 hjemsendte i 28.000 virksomheder, *jf. tabel 3.2*.

Tabel 3.2

Status for udbetalinger i lønkompensationsordningen den 18. maj 2020

	Udbetalt beløb (mio. kr.)	Kompenserede virksomheder	Kompenserede job	Kompenserede fuldtidsjob	Total antal ansøgninger
Lønkompensationsordningen	8.296	28.000	211.000	162.000	31.000

Anm.: Personer med flere job tæller med mere end én gang. *Kompenserede fuldtidsjob* vedrører det kompenserede timetal pr. uge i de kompenserede job, hvor 37 timer svarer til et fuldtidsjob. I april blev der sammenlagt kompenseret for ca. 23 mio. arbejdstimer, hvilket svarer til ca. 9 pct. af de præsterede arbejdstimer i den private sektor pr. måned i 2019. *Total antal ansøgninger* er antal unikke virksomheder, der har søgt ordningen. Disse tal indeholder også afviste ansøgninger, der enten kan skyldes, at virksomhederne skal genansøge med nye oplysninger, eller at de ikke kan leve op til kriterierne for ordningen. Denne rapport tager generelt afsæt i opgørelser af kompenserede frem til den 18. maj 2020. Det bemærkes, at tallet den 26. maj 2020 var steget til 234.000 kompenserede job.

Kilde: Erhvervsstyrelsen og egne beregninger.

Nogle af de kompenserede job er på fuld tid, mens andre er kompenseret for mindre end 37 timer om ugen. De kompenserede timer i april svarer til ca. 9 pct. af det præsterede antal arbejdstimer pr. måned i den private sektor i 2019.

Dertil kommer udbetalinger via kompensationsordningen for selvstændige og freelancere mv., som den 18. maj beløb sig til ca. 3,4 mia. kr. fordelt på 49.000 ansøgere, *jf. tabel 3.3*.

Tabel 3.3

Status for udbetalinger på udvalgte øvrige kompensationsordninger den 18. maj 2020

	Udbetalt beløb (mio. kr.)	Antal godkendte ansøgninger	Total antal ansøgninger
Kompensationsordning for selvstændige, freelancere mv.	3.352	49.000	55.000 ¹
Kompensation for virksomheders faste omkostninger	605	3.596	5.539 ²
Kompensationsordning for aflysning af større arrangementer	21	44	85
Kompensationsordning for kunstnere med kombineret A- og B-indkomst ³	1	20	714
Kompensationsordning for højskoler, Folkeuniversitetet og aftenskoler ³	54	90	110

Anm.: *Total antal ansøgninger* indeholder også afviste ansøgninger, der enten kan skyldes, at virksomhederne skal genansøge med nye oplysninger, eller at de ikke kan leve op til kriterierne for ordningen.

1) Antal unikke virksomheder, der har søgt ordningen.

2) Kan indeholde dubletter, så det reelle antal ansøgninger er lavere.

3) Opgjort den 22. maj 2020.

Kilde: Erhvervsstyrelsen og Kulturministeriet.

I midten af maj var der udbetalt ca. 600 mio. kr. fordelt på knap 3.600 ansøgere i kompensationsordningen for virksomheders faste omkostninger. Udbetalingerne vil stige i takt med, at sagerne sagsbehandles, idet de mindste ansøgninger har været hurtigst at behandle. Den 18. maj var ca. 80 pct. af de indgivne ansøgninger blevet behandlet.

Under kompensationsordningen for aflyste arrangementer har 44 ansøgninger om kompensation for aflysning af større arrangementer resulteret i udbetalinger på i alt ca. 21 mio. kr. Ordningen har indtil videre kun været åben for arrangementer ramt af forbud på over 1.000 deltagere i perioden 6. marts 2020 til og med den 31. marts 2020. Ordningen er udvidet og forlænget frem til 31. august 2020 og omfatter blandt andet arrangementer med over 350 deltagere.

Også via ordningerne på kulturområdet er der blevet udbetalt støtte i maj. I ordningen for højskoler, Folkeuniversitetet og aftenskoler er der udbetalt 54 mio. kr. til 90 godkendte ansøgere.

I likviditetsordningerne er der per 18. maj 2020 blandt andet godkendt garantibeløb til SMV'er for knap 400 mio. kr. og til store virksomheder for knap 2,7 mia. kr., der er i alt danner basis for udlån på godt 4,3 mia.¹ Til sammenligning udgjorde pengeinstitutternes udestående balance på kassekreditter til ikke-finansielle selskaber knap 177 mia. kr. ultimo 2019. Beløbet kan ikke umiddelbart opdeles i faciliteter til SMV'er og større virksomheder, men generelt udgør mindre udlån (på mindre end 7,5 mio. kr.) under 10 pct. (8 pct.) af pengeinstitutternes samlede udlån til ikke-finansielle virksomheder.

Yderligere er der i låneordningen for moms og lønsumsafgift godkendt lån for 5,1 mia. kr. fordelt på knap 17.000 ansøgninger, jf. tabel 3.4.

Tabel 3.4

Status for godkendte ansøgninger på udvalgte likviditetsordninger den 18. maj

	Godkendt garanti- eller lånebeløb (mio. kr.)	Antal godkendte ansøgninger	Total antal ansøgninger
Garantiordninger for SMV'er i Vækstfonden og EKF ¹	378	134	227
Garantiordningerne for store virksomheder i EKF og Vækstfonden ¹	2.671	13	23
Rejsegarantifonden ²	28	26	71
Låneordning for moms og lønsumsafgift ³	5.119	16.783	18.141

Anm.: 1) Garantibeløb.

2) Refusioner.

3) Lånebeløb. Opgjort den 20. maj 2020.

For yderligere om låneordning for moms og lønsumsafgift henvises til bilag 3.2.

Kilde: Erhvervsministeriet og Skatteministeriet.

Beløbet må forventes at stige i de kommende måneder, fordi en række af de indførte likviditetsordninger som nævnt formentlig i opstartsfasen kan være fortrængt af de øvrige hjælpepakker.

Administrationsudgifter

Administrationen af de midlertidige kompensationsordninger er forbundet med omkostninger. Der er samlet afsat 325 mio. kr. til administration af de midlertidige kompensationsordninger. Der er primært udgifter til sagsbehandling af ansøgninger og håndtering af udbetalingen. Erhvervsstyrelsen har ansat godt 400 medarbejdere til administration ordningerne.

Der er endvidere bevilliget 50 mio. kr. til udvikling af styrkede kontroller ved brug af blandt andet machine learning i Erhvervsstyrelsen, jf. tidligere om efterregulering og kontrol. Det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at danne sig et samlet overblik over administrationsudfordringerne og omkostningerne.

For så vidt angår de etablerede garanti- og matchfinansieringsordninger i EKF og Vækstfonden er de i høj grad baseret på tilpasninger af eksisterende produkter og på etablerede samarbejder med pengeinstitutter og private investorer. Også disse ordninger kræver øget bemanning, dog forventes det, at an-

¹ Da statsgarantierne som hovedregel kun dækker 70 pct. af pengeinstitutters udlån, skaber garantierne basis for et højere samlet udlån, når andelen, pengeinstituttet selv hæfter for, indregnes.

vendelse af eksisterende ordninger bidrager til at reducere de administrative omkostninger sammenlignet med ordninger, der skal nyetableres, og hvor der ikke kan trækkes på private samarbejdspartners bidrag til sagsbehandlingen.

Hvem bruger lønkompensationsordningen?

Udbetalingerne fra lønkompensationsordningen er så langt fremme, at der kan gennemføres en analyse af lønmodtagerne, der er hjemsendt under ordningen, og de virksomheder, som benytter sig af ordningen. Målt på udbetalte midler var det i midten af maj den midlertidige lønkompensationsordning, som var mest søgt af virksomheder med behov for støtte under coronakrisen, jf. ovenfor.

På den ene side kan lønmodtagere i lønkompensationsordningen siges at være "skjult ledige", fordi en stor del af gruppen må formodes at have været ledige, hvis ordningen ikke eksisterede. På den anden side er det langt fra sikkert, at alle lønmodtagerne i lønkompensationsordningen står til at miste deres primære forsørgelsesgrundlag eller ende i ledighedskøen, når lønkompensationsordningen ophører.

Nogle har således allerede forladt ordningen, fordi de er tilbage i deres job. Der er ikke oplysninger om, hvor mange der allerede har forladt ordningen, men der vurderes at være tale om en betydelig del af arbejdskraften i de brancher, der er genåbnet. Der er planlagt åbning af flere brancher og færre restriktioner, ligesom genåbningen også kan stimulere efterspørgslen. Især hvis befolkningen og erhvervslivet har tiltro til, at smitten er under kontrol.

Nedenfor er der lavet en opgørelse af, hvor mange lønmodtagere der har været tilmeldt ordningen. Opgørelsen indikerer på baggrund af grove og usikre skøn, at mellem 105.000 og 115.000 personer kan være tilbage (eller på vej tilbage) i arbejde i lyset af genåbningen eller ikke ville indgå i opgørelsen af ledighed, såfremt lønkompensationsordningen ikke eksisterede, jf. *tabel 3.5*. Opgørelsen baserer sig på antagelser og er derfor forbundet med usikkerhed, jf. *bilag 3.4*.

Gruppen af øvrige på mellem 90.000 og 100.000 personer må anses for at være en bruttogrube af "potentielt ledige", når lønkompensationsordningen udfases. For denne gruppe anslås det, at arbejdsgiverne vil skulle træffe beslutning om, hvorvidt alle eller nogle af de hjemsendte medarbejdere skal afskediges, hvis lønkompensationen bortfalder. Dertil kan der være en række andre personer i ordningen, der vil identificere sig selv som arbejdsløse, hvis de bliver afskediget, men som ikke vil indgå i den registrerede ledighed (fx pensionister og studerende, der har mistet deres job). I takt med yderligere genåbninger af økonomien, herunder færre restriktioner, må bruttogruppen af potentielt ledige antages at falde.

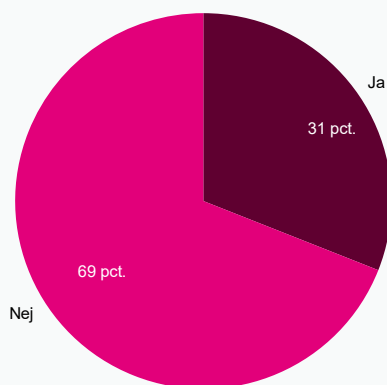
Tabel 3.5**Forskellige grupper af lønmodtagere i lønkompensationsordningen**

	Grupperne opgjort enkeltvis	Korrektion for overlap på tværs af grupper
Personer i ordningen i alt		205.000
1. Unge i uddannelse	39.500	39.500
2. Pensionister	4.700	4.700
3. Fleksjob	5.600	5.600
4. Job med få timer (under 10 timer pr. uge)	19.000	2.300
5. Mulige grænsegængere	4.100	3.900
6. Brancher genåbnet	74.500	35.000-45.000
7. Hjemsendelsesperiode afsluttet før 27. maj	17.000	9.400
8. Arbejde delvist genoptaget	5.500	4.200
<i>Sum af de otte grupper (mindre relevante i forhold til den registrerede ledighed)</i>		<i>105.000-115.000</i>
<i>Øvrige i ordningen (bruttogruppe af potentielt ledige i ordningen)</i>		<i>90.000-100.000</i>

Anm.: Opgørelsen er baseret på godkendte ansøgninger 18. maj 2020. Data kan afvige marginalt fra Erhvervsstyrelsens officielle opgørelse. Der er korrigeret for overlap ved at opgøre grupperne i den rækkefølge, som de fremgår i tabellen. Se desuden bilag 3.4.

Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

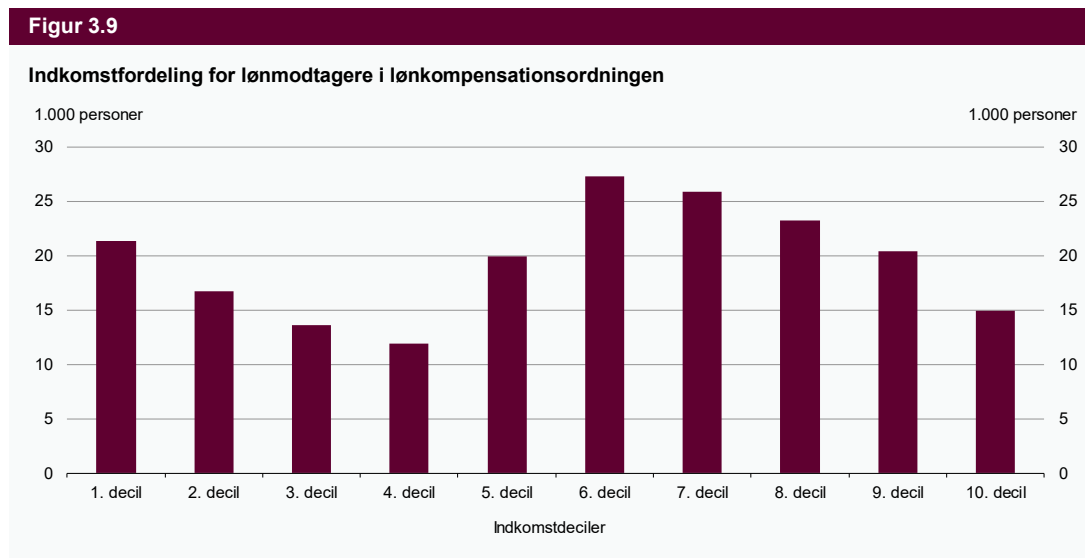
At langt fra alle lønmodtagerne i lønkompensationsordningen bliver afskediget, når lønkompensationsordningen ophører, bakkes op af en nylig undersøgelse fra Ledernes Hovedorganisation. Her svarer knap to tredjedele af lederne nej til, at de vil være nødt til at afskedige nogle eller alle deres medarbejdere, når lønkompensationsordningen ophører, *jf. figur 3.8*.

Figur 3.8**Ledere, som forventer at være nødt til at afskedige alle eller nogle medarbejdere, der har været hjemsendt med lønkompensation, hvis ordningen udfases**

Anm.: 336 privatansatte ledere – i virksomheder med medarbejdere hjemsendt på lønkompensation – er blevet spurgt, om deres virksomhed vil være nødt til at afskedige alle eller nogle af dem, der har været på lønkompensationsordningen. Hertil svarer 28 pct., at de vil være nødt til at afskedige 'nogle', og yderligere 3 pct. svarer, at de vil være nødt til at afskedige 'alle'. 12. maj 2020.

Kilde: Ledernes Hovedorganisation.

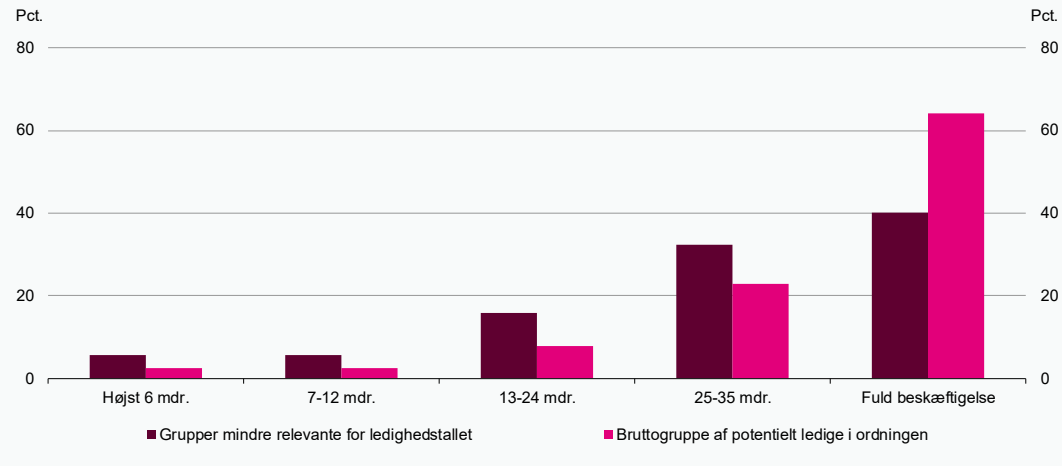
Der er stor variation på tværs af de virksomheder, der har gjort brug af lønkompensationsordningen. Det giver sig blandt andet udtryk ved, at der er mange forskellige slags lønmodtagere og job i ordningen. Lønmodtagerne, som er hjemsendt med lønkompensation, repræsenterer et bredt udsnit af indkomstfordelingen, *jf. figur 3.9*.



Anm.: Deciler fordelt på A-indkomst i 2019. I data indgår 4,6 mio. personer med bopæl i Danmark ultimo 2019, hvoraf 195.000 personer har været i lønkompensationsordningen pr. 18. maj 2020. Personer uden A-indkomst i 2019 indgår ikke i opgørelsen.
Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

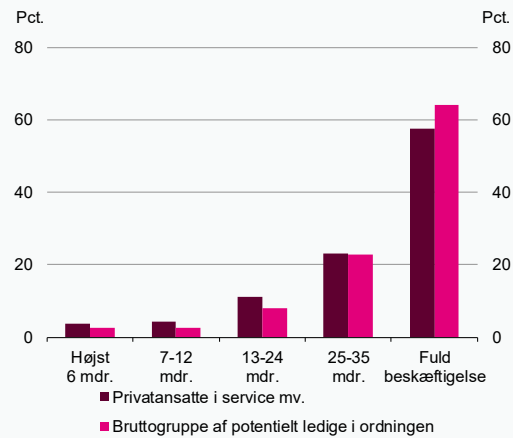
I hvilket omfang en udfasning af ordningen medfører stigende ledighed, afhænger blandt andet af lønmodtagernes job. Mange af lønmodtagerne i lønkompensationsordningen har en stærk beskæftigelseshistorik, hvilket isoleret set giver dem gode muligheder for hurtigt at komme tilbage i beskæftigelse, hvis de skulle miste deres job. 50 pct. af alle lønmodtagere i ordningen har været fuldt beskæftiget de seneste tre år. Omvendt er det under 10 pct., som har haft en svag arbejdsmarkedstilknytning de seneste tre år (højst 12 måneder i beskæftigelse), *jf. figur 3.10*.

Ser man udelukkende på de lønmodtagere i ordningen, som især er relevante i forhold til den registrerede ledighed (bruttogruppen af potentielt ledige), har de en stærkere beskæftigeshistorik. Således har næsten to tredjedele af lønmodtagerne i denne gruppe været fuldt beskæftiget de seneste tre år.

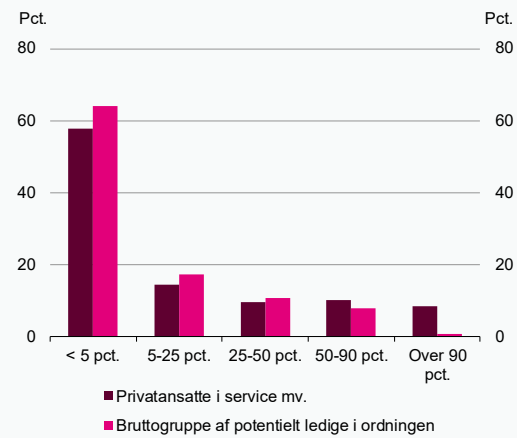
Figur 3.10**Personer i lønkompensationsordningen fordelt på måneder med beskæftigelse de seneste tre år**

Anm.: Antal måneder med beskæftigelse i perioden marts 2017 til og med februar 2020. *Grupper mindre relevante for ledighedstallet* og *Bruttogrube af potentielt ledige i ordningen* opgøres i tabel 3.5.
 Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er også tegn på, at bruttogruppen af potentielt ledige i lønkompensationsordningen har en mindst lige så stærk beskæftigelsehistorik som gruppen af privatansatte i serviceerhverv, *jf. figur 3.11*.

Figur 3.11**Måneder med beskæftigelse de seneste tre år for forskellige grupper**

Anm.: *Privatansatte i service mv.* er ekskl. lønmodtagere i lønkompensationsordningen. *Bruttogrube af potentielt ledige i ordningen* opgøres i tabel 3.5. *Overførselsgraden* angiver andel uger i DREAM-registret med offentlige overførsler i perioden marts 2017 til og med februar 2020.
 Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 3.12**Overførselsgrad de seneste tre år for forskellige grupper**

Alternativt til beskæftigelsehistorik kan man se på overførselsgraden de seneste tre år. Her er der også tegn på, at bruttogruppen af potentielt ledige i lønkompensationsordningen generelt er en stærk gruppe, og at kun få har haft en svag arbejdsmarkedstilknnytning, *jf. figur 3.12*.

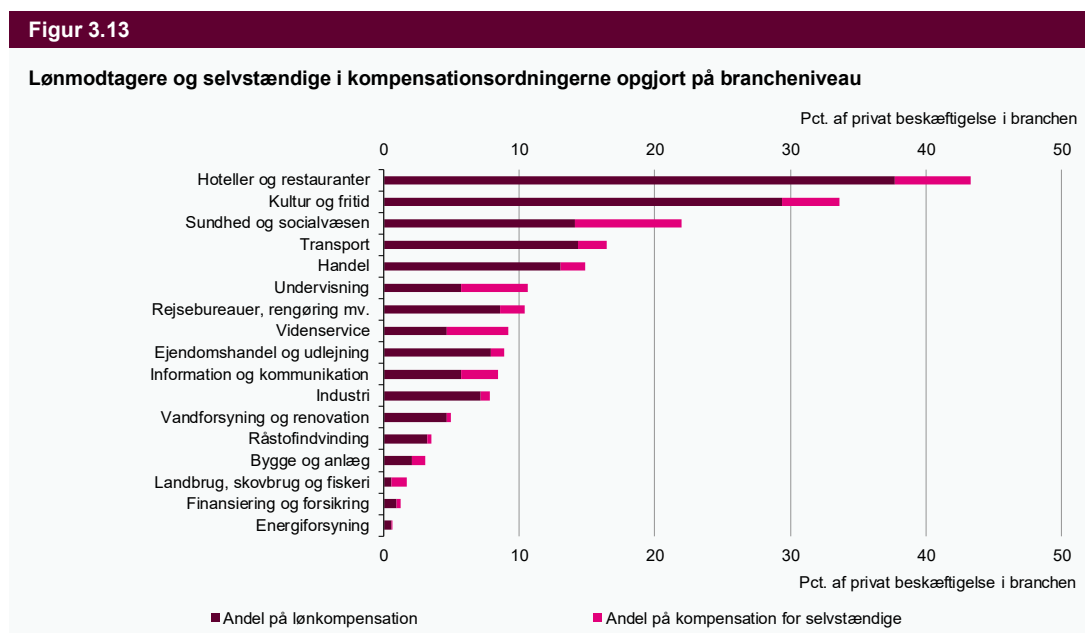
Således har godt 6 ud af 10 i gruppen modtaget overførsler i mindre end 5 pct. af tiden de seneste tre år. Modsat har under 1 pct. modtaget overførsler i mere end 90 pct. af tiden. Og under 10 pct. i gruppen har modtaget overførsler i mere end halvdelen af tiden de seneste tre år. Det er en indikation på, at

langt fleste af lønmodtagerne i lønkompensationsordningen har gode muligheder for hurtigt at finde ny beskæftigelse, hvis de mister deres job.

Hvilke virksomheder bliver understøttet af ordningen?

Der er betydelig variation i, hvilke brancher der søger henholdsvis lønkompensationsordningen og kompensationsordningen for selvstændige og freelancere mv.

Målt som andel af den private beskæftigelse i de enkelte brancher er det særligt inden for andre serviceydelser mv., at relativt mange selvstændige har fået udbetalt kompensation. Kompensationsordningen for selvstændige kompenserer også en relativt stor andel af de beskæftigede inden for blandt andet hoteller og restauranter, vidensservice samt kultur og fritid, *jf. figur 3.13*.

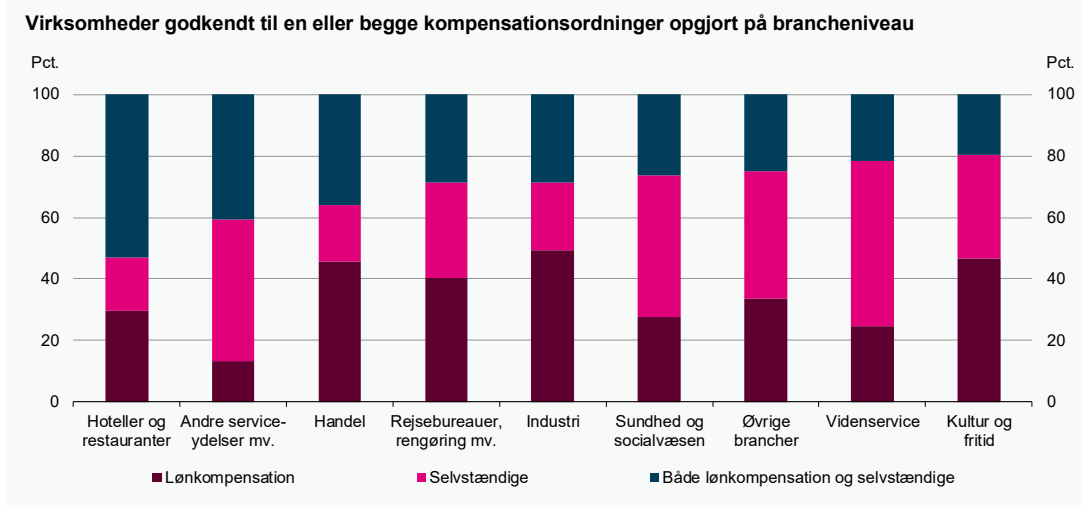


Anm.: Figuren angiver andel personer der har modtaget lønkompensation eller kompensation som selvstændig pr. 18. maj 2020, opgjort på baggrund af beskæftigelsen i den private sektor på brancheniveau i november 2018, jf. den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. Der ses bort fra offentlig administration, forsvar og politi.

Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er muligt at søge om lønkompensation for hjemsendte medarbejdere og samtidig søge om kompensation via ordningen for selvstændige og freelancere mv., såfremt virksomheden opfylder kriterierne i ordningen, herunder kravet om maksimalt 25 ansatte. Den 18. maj var der 32.000 personer i lønkompensationsordningen, som arbejder i en virksomhed, der også får støtte via kompensationsordningen for selvstændige og freelancere mv. Det svarer til ca. 10.000 virksomheder, som har fået støtte via begge ordninger.

Det er særligt inden for hoteller og restauranter samt andre serviceydelser mv., at virksomhederne modtager kompensation gennem begge ordninger, *jf. figur 3.14*.

Figur 3.14

Anm.: Virksomheder, der har fået udbetalt kompensation via hhv. ordningen for selvstændige og lønkompenationsordningen pr. 18. maj 2020. *Øvrige brancher* udgør landbrug, skovbrug og fiskeri, finansiering og forsikring, ejendomshandel og udlejning, transport, information og kommunikation, bygge og anlæg samt undervisning.

Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

For yderligere karakteristik af kompenserede selvstændige hhv. lønmodtagere henvises til *bilag 3.5*.

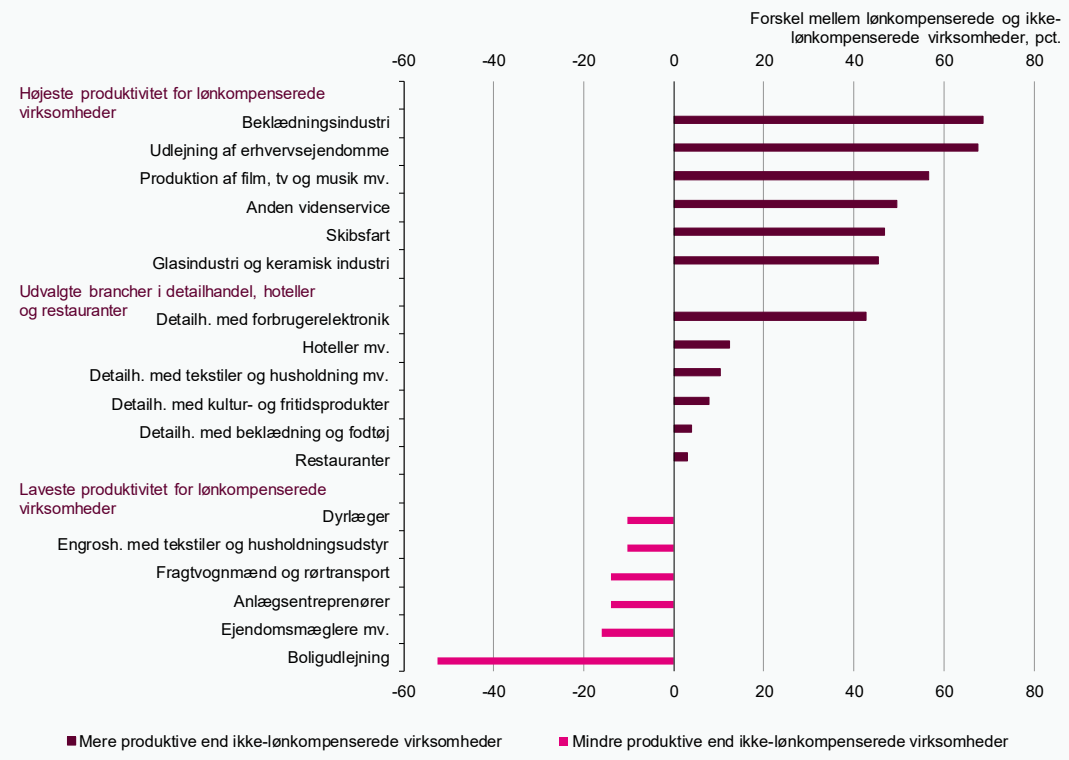
Det ser umiddelbart ud til, at virksomheder, som søger om og modtager lønkomensation, overordnet set var mere produktive virksomheder end virksomheder, der ikke har modtaget tilsvarende støtte. Det gælder fx inden for beklædningsindustrien og skibsfart. Der ses dog også brancher, hvor det modsatte gør sig gældende, dvs. hvor de lønkompenerede virksomheder er mindre produktive end ikke-lønkompenerede virksomheder, herunder fx ejendomsmæglere og anlægsentreprenører, *jf. figur 3.15*.

Opgørelsen er dog behæftet med betydelig usikkerhed, blandt andet fordi der er en iboende bias i opgørelsen, som der er søgt korrigeret for, men som hviler på en række stærke antagelser, *jf. bilag 3.6*.

Dertil kommer, at opgørelsen ikke tager højde for systematiske forskelle mellem lønkompenerede og ikke-lønkompenerede virksomheder, som kan have betydning for virksomhedernes produktivitet (selektion). Det kan fx være virksomhedsstørrelse, medarbejdersammensætning og kapitalanvendelse.

Figur 3.15

Forskel i produktivitet mellem lønkomпенserede og ikke-lønkomпенserede virksomheder målt i 2016



Anm.: Figuren viser procentvise forskelle mellem median timeproduktivtetsniveau for lønkomпенserede virksomheder i forhold til ikke-lønkomпенserede virksomheder på tværs af brancher (127-gruppering). Positiv forskel angiver, at lønkomпенserede virksomheder er mere produktive end de øvrige virksomheder inden for branchen, som ikke har modtaget lønkomпенsation, og tilsvarende angiver negativ forskel en relativt lavere produktivitet hos lønkomпенserede virksomheder. Der ses bort fra brancher, hvor antallet af virksomheder i gruppen af hhv. lønkomпенserede eller det øvrige erhverv udgør mindre end 10 virksomheder. Timeproduktivtetsniveau er opgjort på virksomhedsniveau som værditilvækst i forhold til årsværk, på baggrund af Danmarks Statistiks regnskabsoplysninger (FIRE), hvor seneste tilgængelige data er fra 2016. Dateringen indebærer en såkaldt *survival bias* i de umiddelbare resultater, hvorfor der er korrigeret approksimativt herfor. Se bilag 3.6.

Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Afrunding

Hjælpepakkerne har haft en vigtig funktion i at understøtte indkomsten for selvstændige og lønmodtagere, og for at aflaste virksomhederne for faste omkostninger i en situation med få kortsigtede tilpasningsmuligheder. Sikringselementet i pakkerne er således stort.

Der kan dog også være udfordringer med ordningerne. Tildelingskriterierne er brede, og ordningerne er ikke præcist målrettet problemer forårsaget af nedlukningen. Hjælpepakkerne er med stor sandsynlighed også blevet brugt af virksomheder, som under alle omstændigheder ville have oplevet en omsætningsnedgang. Modsat kan der også være virksomheder, der ikke er opfattet af ordningerne, som er ramt af betydelige konsekvenser af nedlukningen.

Udfordringerne med målretningen af ordningerne skal ses i lyset af behovet for at yde hurtig hjælp til virksomhederne, da nedlukningen blev en realitet. Der var ikke tid til langvarige overvejelser om hjælpepakkerens design, hvis hjælpen skulle nå frem i tide. Blandt andet af den årsag har nogle af ordningerne egenskaber, der gør, at virksomhedernes incitament til at øge aktiviteten kan være begrænset. Der kan også forekomme indlåsning af arbejdskraft som følge af lønkomпенsationsordningen. Endelig

er der administrationsomkostninger forbundet med hjælpepakkerne, og der kan være væsentlige udfordringer med efterfølgende kontrol.

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at foretage præcise opgørelser af, i hvor stort omfang ordningerne har været med til at understøtte bevarelse af produktionskapacitet og fastholdelse af produktive jobmatch under nedlukningen. Ordningerne har dog oplevet markant søgning fra virksomheder i brancher, der har været og er mest berørt af nedlukningen og restriktioner som følge af coronakrisen. Uden hjælpepakkerne ville mange flere være blevet ledige, og flere virksomheder ville være gået konkurs. Det er således vurderingen, at hjælpepakkerne har givet Danmark et markant bedre afsæt for den genopretning, der venter forude.

4. Hjælpepakker i et internationalt perspektiv

I takt med nedlukninger som sundhedsrespons til coronaudbruddet, har de fleste lande indført økonomiske hjælpepakker for at understøtte virksomheder, lønmodtagere og husholdninger som er negativt påvirket af disse nedlukningstiltag. Selvom det overordnede formål med hjælpepakkerne på tværs af landene har været det samme, er der noget variation i indholdet af hjælpepakkerne, hvilket både skal ses i sammenhæng med forskellige strategier for at håndtere smittespredningen, men også grundet store institutionelle forskelle, særligt i indretningen af det sociale sikkerhedsnet. Det er endvidere svært at sammenligne omfanget af hjælpepakker på tværs af lande, da beløbsrammer ofte er fastsat summarisk og indeholder en blanding af direkte udgifter (fx indkomststøtte) og beløb til låne- og likviditetsordninger, der senere skal betales tilbage.

For at sætte de danske hjælpepakker i perspektiv og som grundlag for at diskutere designet af disse ordninger sammenlignes i dette kapitel hovedtrækkene af hjælpepakkerne i Danmark, Norge, Sverige og Tyskland. Selvom den overordnede håndtering af coronaepidemien har varieret i de fire lande, så har alle lande gennemført økonomiske hjælpepakker for at imødegå de negative konsekvenser, som er udløst af tiltag rettet mod afbødning af smitten, ændret adfærd og den generelle økonomiske afmatning. Hjælpepakkerne består både af kompensationsordninger (direkte støtte) og tiltag, der øger likviditeten (fx udskydelse af betalingsfrister for skatter, statsgarantier samt syndikerede lån). Fokus i kapitlet er på kompensationsordningerne, som overordnet kan opdeles i tiltag, der kompenserer virksomheder for faste omkostninger, understøtter lønmodtageres tilknytning til virksomhederne og tiltag, der holder hånden under selvstændige og freelancere.

Hjælpepakkerne består både af aktivering af allerede eksisterende ordninger og nydesignede tiltag for at håndtere akutte behov for at understøtte virksomheder og lønmodtagere. Den særlige situation med et behov for en hurtig indsats betyder, at der ved tilrettelæggelsen af disse hjælpepakker ikke har været muligt at trække på erfaringer fra andre lande, ligesom andre lande også har måtte designe nye hjælpepakker på kort tid. Grundet tidspresset, har der vist sig forskellige problemer, og blandt andet derfor bliver tiltagene i de forskellige lande løbende justeret. Kapitlets opgørelser og sammenstillinger skal derfor ses som et øjebliksbillede og fremtidige tilpasninger i de forskellige ordninger må forventes.

Kompensation for virksomheders faste omkostninger

Kompensationsordninger for faste omkostninger dækker fx udgifter til husleje, uopsigelige leasingkontrakter mv. Det aktuelle træk på ordningen i Danmark fremgår af kapitel 3. Sverige og Norge har gennemført lignende ordninger, mens man i Tyskland har henvist virksomheder, som er udfordret af udgifter til faste omkostninger, til låne- og garantiordninger, *jf. tabel 4.1*.

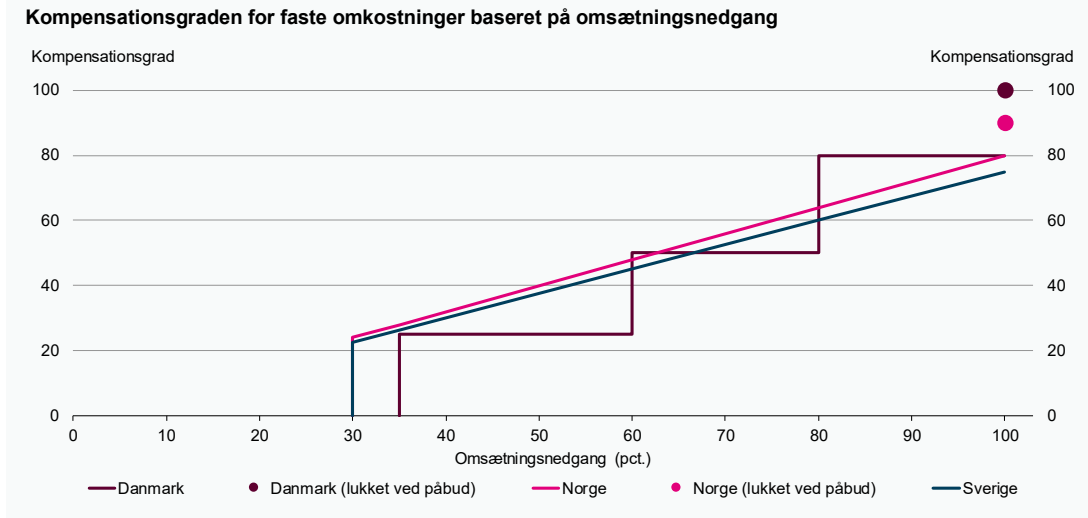
Tabel 4.1

Hovedtræk for hjælpepakker til dækning af faste omkostninger i forskellige lande

	Danmark	Norge	Sverige	Tyskland
Kompensation af... Faste omkostninger	<p><u>Krav:</u> Omsætningsfald på minimum 35 pct.</p> <p><u>Kompensation:</u> 25 pct., 50 pct. eller 80 pct., afhængig af om omsætningen er faldet mere end 35 pct., 60 pct. eller 80 pct.</p> <p>For tvangslukkede virksomheder dækkes 100 pct. af de faste omkostninger.</p>	<p><u>Krav:</u> Omsætningsfald på minimum 30 pct.</p> <p><u>Kompensation:</u> Procentsats svarende til 80 pct. af den procentvise nedgang i omsætning.</p> <p>For tvangslukkede virksomheder dækkes 90 pct. af de faste omkostninger.</p>	<p><u>Krav:</u> Omsætningsfald på minimum 30 pct.</p> <p><u>Kompensation:</u> Procentsats svarende til 75 pct. af den procentvise nedgang i omsætning.</p>	<p><u>Krav:</u> Virksomheder med mindre end 10 ansatte og akutte Corona-relaterede likviditetsproblemer.</p> <p><u>Kompensation:</u> Typisk op til 110.000 DKK i virksomheder med op til 10 ansatte (niveau for bidrag varierer fra delstat til delstat).</p>
Bemærkninger	<p>Kompensationen er fastsat på 3 trin (25, 50 og 80 pct.). Det indebærer incitamentsproblemer og forskelsbehandling af virksomheder med små forskelle i omsætningsfald.</p> <p>En virksomhed kan maksimalt modtage 110 mio. DKK (ordning dækker marts-april-maj-juni)</p>	<p>Ligner den danske, men kompensationsprocenten er kontinuert, hvilket forebygger incitamentsproblemer.</p> <p>Egenbetaling på ~6.500 DKK, hvilket afskærer mindre virksomheder (selvrisiko).</p> <p>En virksomhed kan maksimalt modtage 55 mio. DKK per måned. (ordninger dækker marts-april-maj)</p>	<p>Ligner den danske, men kompensationsprocenten er kontinuert, hvilket forebygger incitamentsproblemer.</p> <p>For at modtage erstatning skal virksomheden mindst have haft omsætning for 175.000 DKK i seneste regnskabsår.</p> <p>En virksomheder kan maksimalt modtage 100 mio. DKK. (ordning dækker marts-april)</p> <p>Omsætningsfaldet måles på baggrund af den realiserede omsætning.</p>	<p>Større virksomheder med mere end 10 ansatte henvises til låne- og garantimodeller i hhv. KfW og andre ordninger, som involverer en case-by-case stillingtagen.</p>

Anm.: Alle beløb er omregnet til DKK ud fra den aktuelle valutakurs og afrundet.

Fælles for ordningerne i de tre nordiske lande er, at virksomheder i vid udstrækning har mulighed for at søge om kompensation for faste omkostninger. I Danmark er kompensationsgraden fastsat ud fra tre trin afhængigt af nedgangen i virksomhedens omsætning, mens Sverige og Norge har en ordning uden sådanne trin men med en gradvis stigning i kompensationsgraden afhængigt af omsætningsfaldet. For omsætningsnedgang på mindre end 60 pct. er virksomhederne i Danmark generelt mindre kompenseret end virksomhederne i Sverige og Norge. For virksomheder, der oplever det største fald i omsætningen, er ordningen dog noget mere gunstig i Danmark, *jf. figur 4.1*.

Figur 4.1

I den danske model betyder den trinvis inddeling, at der kan være meget store forskelle på, hvor stor en del af de faste omkostninger virksomheden kan få dækket, selv om der kun er meget små forskelle i omsætningsnedgangen. Hvis en virksomhed fx har omsætningsnedgang på 78 pct. dækkes 50 pct. af udgifterne, mens kompensationen udgør 80 pct. ved en omsætningsnedgang på 82 pct. Det kan derfor i nogle tilfælde være fordelagtigt for virksomheden at reducere deres omsætning yderligere, så en større andel af de faste omkostninger dækkes af staten, jf. også analyserne i kapitel 3. I alle tre lande kan der være incitament til at reducere omsætningen, hvis man er tæt på den nedre grænse for at gøre sig berettiget til ordningen (omsætningsnedgang på 30 pct. i Norge og Sverige og 35 pct. i Danmark).

Arbejdsdelings- og lønkompensationsordninger

Velfungerende arbejdsmarkeder, som blandt andet det danske, er kendetegnet ved, at arbejdskraften er fleksibel og kan søge derhen, hvor der er efterspørgsel efter den. I forbindelse med store kriser kan der fx være særskilte argumenter for ordninger, der helt kortvarigt fastholder arbejdskraften i virksomheder, der oplever et kraftigt fald i produktionen. Derfor er der i mange lande erfaringer med arbejdsdelingsmodeller. I lande med mindre fleksible arbejdsmarkeder end det danske bliver modellerne oftere anvendt.

Den danske lønkompensationsordning er en ny midlertidig ordning, som er nærmere beskrevet i kapitel 3. I Tyskland og Norge havde man i forvejen de såkaldte Kurzarbeit- og permitteringsordninger, der giver mulighed for, at lønmodtagere kan hjemsendes i varierende grad, mens en stor del af lønnen bliver dækket af staten. I Sverige blev introduktionen af en sådan ordning hastebehandlet i forbindelse med coronaepidemien, jf. tabel 4.2.

Table 4.2

Hovedtræk for hjælpepakker til lønkomensation i forskellige lande

	Danmark	Norge	Sverige	Tyskland
Kompensation af... Løn	<p><u>Krav:</u> Virksomheden skal hjemsende medarbejderne enten helt eller delvist.</p> <p>Virksomheden må ikke afskedige af økonomiske grunde i perioden.</p> <p><u>Kompensation til virksomheden:</u> 75 og 90 pct. for hhv. funktionærer og ikke-funktionærer (dog max pr. måned 30.000 DKK)</p> <p><u>Kompensation til medarbejderen:</u> Fuld løn (skal til gengæld holde 5 feriedage).</p>	<p><u>Krav:</u> Baseret på kollektive aftaler. Arbejdstiden skal mindst være reduceret med 40 pct.</p> <p>Hvis virksomheden afskediger medarbejderen, skal der betales løn i opsigelsesperioden.</p> <p>Virksomheden skal betale løn de første 2 dage. Medarbejderen kan være helt eller delvist hjemsendt.</p> <p><u>Kompensation til virksomheden:</u> Fuld lønkomensation til virksomheden fra dag 2 til dag 20 dage (staten dækker) afhængig af hjemsendelsesgraden. Herefter overgår medarbejderen til (supplerende) dagpenge</p> <p>Samlet set udgør kompensationen 72-90 pct. af en månedsløn på 30.000 DKK.</p> <p><u>Kompensation til medarbejderen:</u> Fuld løn de første 20 dage (dog max 34.000 DKK), herefter dagpenge og lønnedgang (afhængigt af lønomfang)</p>	<p><u>Krav:</u> Indført ved lov i april 2020. Betingelserne skal præciseres ved en lokal kollektiv aftale. Medarbejderen kan maksimalt gå 80 pct. ned i tid på ordningen.</p> <p>Med særreglerne for 2020 er det muligt af afskedige medarbejdere på lønkomensation, og stadig modtage tilskud fra staten i opsigelsesperioden.</p> <p>Virksomheden bidrager med maksimum 8 pct. løndækning i den periode medarbejderen er hjemsendt (bidrag falder med arbejdstidsnedsættelse)</p> <p><u>Kompensation til virksomheden:</u> staten bidrager med op til 60 pct. dækning (ved 80 pct. reduktion af arbejdstiden).</p> <p>Omfatter månedsløn op til 31.000 DKK.</p> <p><u>Kompensation til medarbejderen:</u> Maksimal lønnedgang er 12 pct. ved 80 pct. arbejdstidsnedsættelse</p>	<p><u>Krav:</u> Aftales ved kollektiv overenskomst, ved virksomhedsaftale eller individuel aftale (ansættelseskontrakt). Kræver godkendelse fra samarbejdsudvalg. Hvis virksomheden afskediger medarbejderen, skal der betales løn i opsigelsesperioden.</p> <p>Virksomheden bidrager med max 75 pct. dækning (ved 25 pct. arbejdstidsnedsættelse), herefter faldende med arbejdstidsnedsættelsen. Virksomheden betaler kun løn når medarbejderen ikke er hjemsendt.</p> <p><u>Kompensation til virksomheden:</u> Staten bidrager med op til 87 pct. dækning.</p> <p>Ingen øvre løngrænse.</p> <p><u>Kompensation til medarbejderen:</u> Staten bidrager med op til 80 pct. (87 pct. for forsørgere) dækning ved op til 100 pct. arbejdstidsnedsættelse.</p>
Bemærkninger	<p>Ny ordning, som står ved siden af den danske arbejdsfordelingsordning, der generelt har meget lille udbredelse, men var anvendt under finanskrisen og aktuelt har stigende anvendelse.</p> <p>Arbejdsgiveren dækker kun 10-25 pct. ved fuld hjemsendelse (dog ikke for højtlønnede). Heraf dækker medarbejderen en del ved at afholde 5 feriedage. Ordningen giver mulighed for at lønmodtageren fastholder deres tilknytning til arbejdsmarkedet.</p> <p>Ordningen er mere gunstig for lønmodtageren sammenlignet med de andre landes ordning ved længere hjemsendelser. En lønmodtager, der er hjemsendt i hele perioden, får dækket den fulde løn i knap 4 måneder (dog skal der afholdes 5 dages ferie pr. 3 måneder).</p>	<p>Ordningen har eksisteret siden 1990 og er midlertidigt gjort mere gunstig.</p> <p>Arbejdsgiveren dækker aktuelt kun de første to arbejdsdage, hvilket gør ordningen gunstig for virksomhederne.</p> <p>Det vil indirekte betyde, at flere lønmodtagere fastholder deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er dog kun muligt for lønmodtageren at få dækket den fulde løn i op til 20 dage.</p>	<p>Ordningen har været planlagt længe, men lovgivningen kom først på plads i forbindelse med coronakrisen. Den er midlertidigt gjort mere gunstig indtil udgangen af 2020.</p> <p>Arbejdsgiverens bidrag falder med omfanget af arbejdstidsnedsættelsen, hvilket gør ordningen gunstig for virksomhederne. 100 pct. arbejdstidsnedsættelse er ikke muligt, hvilket indirekte kan betyde flere afskedigelser i meget udsatte virksomheder.</p>	<p>Ordningen har eksisteret siden 1950'erne og er midlertidigt gjort mere gunstig fsva. statens kompensation.</p> <p>Arbejdsgiverens bidrag falder med omfanget af arbejdstidsnedsættelsen, og er 0 ved fuld hjemsendelse, hvilket gør ordningen gunstig for virksomhederne. Ordningen er dog forbundet med væsentlig lønnedgang for lønmodtageren (de første 3 måneder).</p>

Anm.: Alle beløb er omregnet til DKK ud fra den aktuelle valutakurs og afrundet.

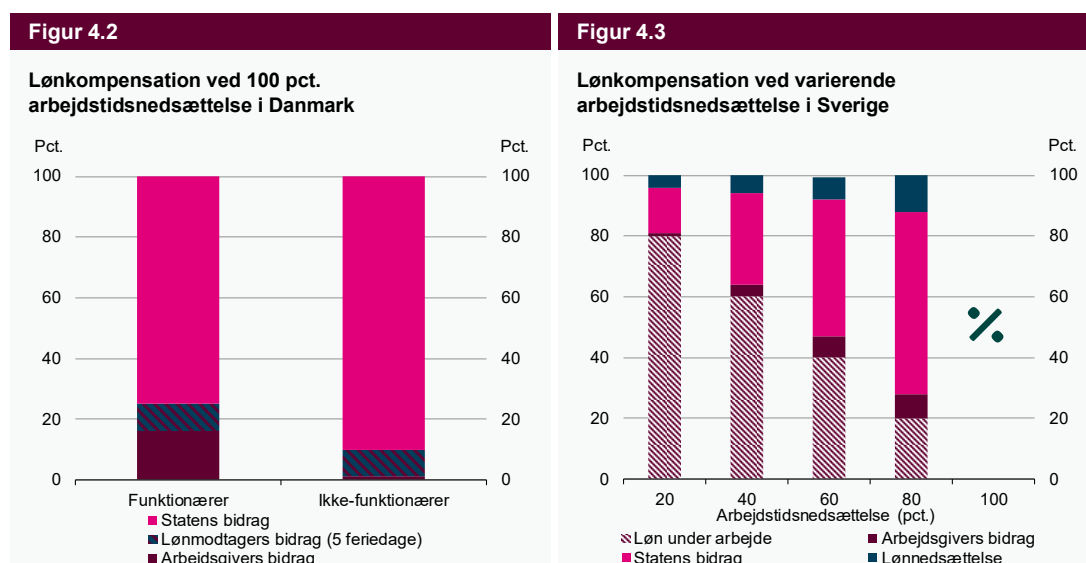
Den tyske Kurzarbeit-ordning har eksisteret siden 1957, og Norge har haft permitteringsordningen i mere end 30 år (indført ved lov i 1990, men praksis strækker sig tilbage til 1930'erne). Alle tre modeller er lige nu tilpasset corona-situationen med særlige vilkår, der ophører med udgangen af hhv. oktober (Norge) og december 2020 (Sverige og Tyskland).

Den danske lønkompensationsordning er kendetegnet ved, at der ikke sker lønnedsettelse for hjemsendte medarbejdere. Lønmodtageren er dog pålagt at afholde fem feriedage pr. 3 måneder. Lønmodtageren får dermed fuld løn, hvilket dækkes af staten og arbejdsgiveren, *jf. figur 4.2*. Det er også et særtræk, at lønmodtageren som udgangspunkt skal hjemsendes (der er dog aftalt betydelig fleksibilitet siden oprettelsen af ordningen).

I Danmark oplever lønmodtageren således ikke en lønnedgang, når vedkommende træder ind i ordningen (men skal holde fem feriedage). Der kan dog være aftalt lønnedgang inden hjemsendelsen påbegyndes. I de andre lande er det hovedreglen, at lønmodtageren oplever en vis lønnedgang, enten i hele perioden eller efter nogle dage.

Den statslige støtte udbetales til virksomheden. Dette kan tolkes som støtte enten til virksomheden eller lønmodtageren. Hvis virksomheden under alle omstændigheder ville holde på medarbejderen er der tale om støtte til virksomheden. Hvis virksomheden alternativt havde valgt at opsig medarbejderen, er der i højere grad tale om støtte til lønmodtageren.

Virksomheden kan dog have sparet lønudgifter i opsigelsesperioden, hvor medarbejderen til gengæld kunne have arbejdet. Da virksomheden bærer nogle af omkostningerne, må værdien for virksomheden af at fastholde medarbejderen overstige virksomhedens bidrag til lønnen i hjemsendelsesperioden.



Anm.: I Danmark stilles dog krav om, at arbejdstageren selv afholder 5 feriedage pr. tre måneder i forbindelse med eventuel hjemsendelse. 5 feriedage pr. 3 måneder svarer beregningsteknisk til en lønreduktion på knap 9 pct. Det er ikke muligt at være fuldt hjemsendt i Sverige.

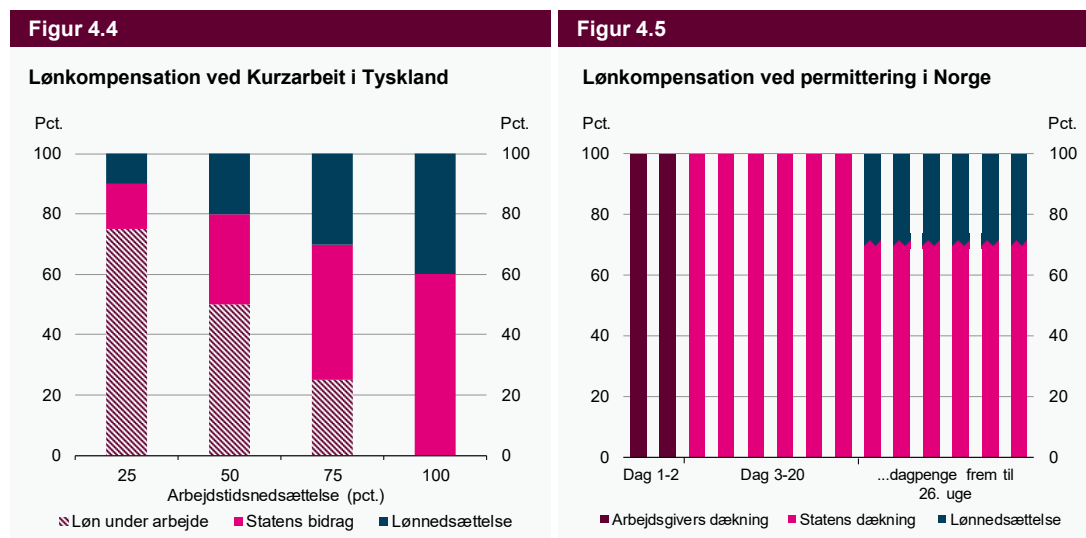
Kilde: Egne beregninger.

I Sverige og Tyskland er modellen afhængig af graden af hjemsendelse, og lønmodtageren bærer en del af omkostningerne i form af lønreduktion. Der er her en gradvis nedsættelse af lønnen jo højere arbejdstidsnedsættelsen er. Den svenske permitteringsordning tillader, som den eneste model, ikke fuld arbejdstidsnedsættelse, *jf. figur 4.3*.

I Kurzarbeit-ordningen medfører for eksempel en fuld arbejdstidsnedsættelse 40 pct. lønnedgang, hvor den resterende løn på 60 pct. dækkes af staten, *jf. figur 4.4*.

Afhængige af arbejdstidsnedsættelsens omfang kan der således være tale om en betydelig lønnedgang for medarbejderen. Det giver medarbejderen en tilskyndelse til at søge et nyt job, mens der ikke er denne tilskyndelse indbygget i den danske ordning. Risikoen for indlåsningseffekter for arbejdskraften reduceres med finansieringsbidrag fra både virksomheden og lønmodtagerne.

Den norske permitteringsordning er mere kompleks og afhænger både af varigheden af hjemsendelsen, arbejdsnedsættelsens omfang og lønniveau. Arbejdsgiveren betaler fuld løn de første to dage, hvorefter staten dækker de følgende 18 dage (det vil sige, at der, set over de første 20 dage, er en statslig finansiering på 90 pct.). Løn op til 34.000 DKK bliver fuldt dækket af staten, hvilket vil sige, at arbejdstagere med løn over dette niveau oplever lønnedgang fra dag 3. Efter dag 20 dækker staten (i form af dagpenge) 80 pct. af de første 16.000 kr. og 62,4 pct. af de efterfølgende 16.000 kr. – resten bærer arbejdstageren i form af lønreduktion, *jf. figur 4.5*. Ved en månedsløn på 30.000 kr. svarer det til en kompensation på knap 72 pct. (altså væsentligt mindre end i den danske ordning for timelønne).



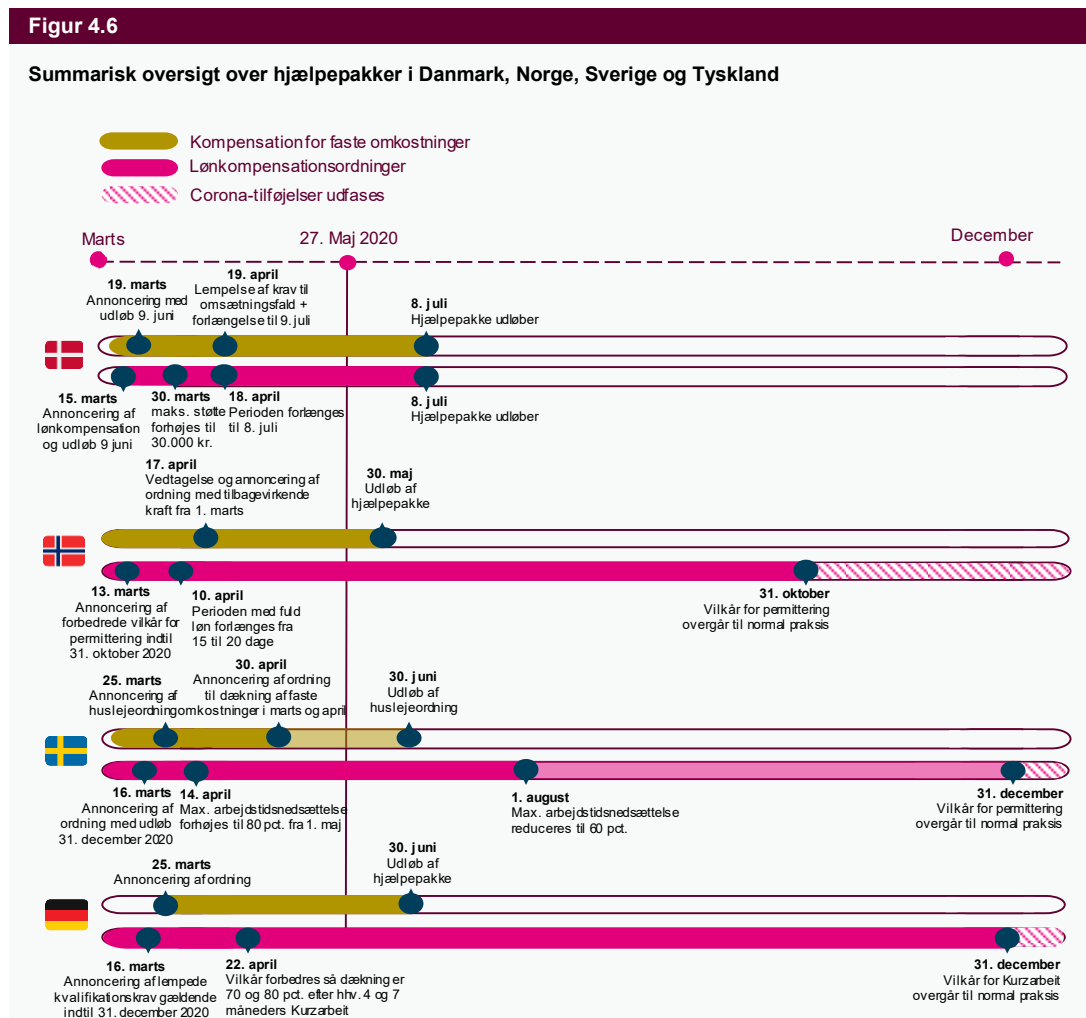
Anm.: Figur 4.4: Dækningen afspejler de første 3 måneders Kurzarbeit. Fra fjerde måned bidrager staten med 70 pct. og 80 pct. fra den syvende måned. Forsørgere får dækket yderligere 7 pct.-point af staten.

Figur 4.5: Bemærk, at dag 3-20 er komprimeret i figuren. Figuren viser kompensationsgrader for 100 pct. arbejdsnedsættelse og lønniveau op til 34.000 DKK. Den norske model kræver minimum 40 pct. hjemsendelse. Det savtaktede område for "dagpenge frem til 26. uge" afspejler, at der dækkes 80 pct. af de første 16.000 kr. og 62,4 pct. af de efterfølgende 16.000 kr. pr måned. Den norske ordning kompenserer lønudgifter op til 34.000 kr. pr. måned ved dag 3-20. Det vil sige, at arbejdstagere med løn over 34.000 DKK oplever lønnedgang allerede fra 3. dag.

Kilde: Egne beregninger.

I Norge lønkomponeres der derfor reelt kun i de første 20 dage, hvorefter lønmodtageren overgår til dagpengesystemet. Det gør det vanskeligt at sammenligne den norske permittering med den danske lønkomponeringsordning i forhold til varighed. Den midlertidige forbedring af den norske permittering udløber senere end den danske lønkomponering. For den enkelte norske lønmodtager reduceres

perioden med fuld lønkompensation fra 20 til 15 dage (det normale niveau). Den korte periode betyder, at de fleste norske lønmodtagere i ordningen kun modtager en kompensation på dagpenge niveau, samt at de skal leve op til et rådighedskrav. Der er således ikke tale om, at nordmænd kan fortsætte på en ordning som den danske indtil den 31. oktober.



Ændringer i ordningerne som følge af coronakrisen

Fælles for ordningerne i alle fire lande er, at arbejdsgiverne skal kunne påvise, at tilstanden er midlertidig.

Den tyske Kurzarbeit-ordning sondrer mellem tre typer af Kurzarbeit: Konjunkturrelle-Kurzarbeit, Transfer-Kurzarbeit og Saison-Kurzarbeit. Arbejdsgiveren skal have udtømt alle øvrige muligheder, som fx brug af ferie- og fridage, og samtidig skal mindst en tredjedel af de ansatte stå over for en løn nedgang på mere end 10 pct. Tærsklen er midlertidigt nedsat fra 33 pct. til 10 pct. af de ansatte, hvilket er en midlertidig reduktion pga. coronakrisen. Herudover udvidede man statens bidrag til dækningen af Kurzarbeit-ordningen, der nu dækker minimum 60 pct. af nettolønnen (nuværende regler) de første tre måneder med 100 pct. arbejdsnedsættelse og herefter 70 pct. fra den fjerde måned og 80 pct. fra

den syvende måned. Forsørgere får dækket yderligere 7 pct.-point. Desuden forlængede man den maksimale Kurzarbeit-periode til 12 måneder frem for normalt 6 måneder.

I den norske permitteringsordning skal permitteringen ligeledes være begrundet i særlige og midlertidige forhold knyttet til driften af virksomheden og indgås i aftale mellem virksomheden og den ansatte (via fagforeningen). Normalt dækker arbejdsgiveren den fulde løn de første 15 dage, hvorefter arbejdstageren overgår til dagpengesystemet. I forbindelse med coronakrisen udvidede den norske regering den samlede periode med fuld løn fra 15 til 20 dage, hvoraf arbejdsgiveren midlertidigt kun skal dække de første 2 dage mod tidligere 15 dage. De efterfølgende 18 dage dækker staten. Herefter overgår arbejdstageren til dagpengesystemet. Det er muligt fortsat at arbejde under dagpengeperioden, men her vil arbejdstagerens løn blive freregnet i dagpengene.

I Sverige er permitteringsordningen relativ ny og blev hastebehandlet i forbindelse med coronakrisen. I april udvidede regeringen ordningen yderligere, så det også er muligt at dække arbejdsnedsættelse op til 80 pct., samt at staten skal dække $\frac{3}{4}$ af lønnen på hvert arbejdsnedsættelses-"trin" mod tidligere $\frac{1}{3}$. Hermed bliver lønnedgangen for den ansatte reduceret væsentligt. Lønnedgangen er dog stadig 12 pct. ved en arbejdsnedsættelse på 80 pct.

Herudover bliver arbejdsgiverne yderligere kompenseret for lønudgifter med op til 3.750 DKK om måneden pr. hjemsendte ansat i månederne maj-juni 2020. Dette ekstra subsidie til virksomhederne gør, at muligheden for 100 pct. arbejdsnedsættelse ikke er meningsfuld i den svenske ordning i og med, at det ville kunne betyde en kompensation på over 100 pct. af lønudgifterne til nogle virksomheder, såfremt ordningen med de nuværende parametre blev udvidet til at kunne dække 100 pct. arbejdstidsnedsættelse. Denne beslutning skal formentlig også ses i lyset af, at der ikke har været det samme omfang af påbudte lukninger i Sverige.

Selvstændige og freelancere

Norge og Danmark har indført hjælpepakker til selvstændige og freelancere. Ordningerne minder om hinanden, dog er rammen for Norges kompensationsordning mindre end den danske.

Sverige har ikke indført lignende ordning. I Tyskland kan ordningen for kompensation for faste omkostninger i nogen grad sammenlignes med den danske ordning til selvstændige, freelancere mv. i og med den tyske ordning primært henvender sig til mindre virksomheder, *jf. tabel 4.3*. Den tyske ordning kompenserer dog for faste omkostninger og ikke for omsætningsnedgang.

Tabel 4.3

Hovedtræk for hjælpepakker til selvstændige og freelancere i forskellige lande

	Danmark	Norge	Sverige	Tyskland
Kompensation af... Tabt omsætning for selvstændige, freelancere mv.	<p><u>Krav:</u> Omfatter selvstændige, hvor virksomheden har under 25 ansatte og et omsætningsfald på mindst 30 pct.</p> <p><u>Kompensation:</u> 75 pct. af omsætningsnedgangen - dog maksimalt 23.000 DKK pr. måned (i op til 4 måneder)</p>	<p><u>Krav:</u> Omsætningsfald på minimum 30 pct.</p> <p><u>Kompensation:</u> Den selvstændige skal selv dække de første 16 dage. Herefter dækkes 80 pct. af omsætningsnedgang (maksimalt 34.000 DKK pr måned).</p>	Ingen ordning.	Vist overlap til kompensation for faste omkostninger.
Bemærkninger	Virksomhedsejeren må arbejde i kompensationsperioden. Derfor er støtte-niveauer mv. ikke umiddelbart sammenlignelige med lønkompensationsordningen.			

Anm.: Alle beløb er omregnet til DKK ud fra den aktuelle valutakurs og afrundet.

Sammenligning af hjælpepakker – et eksempel

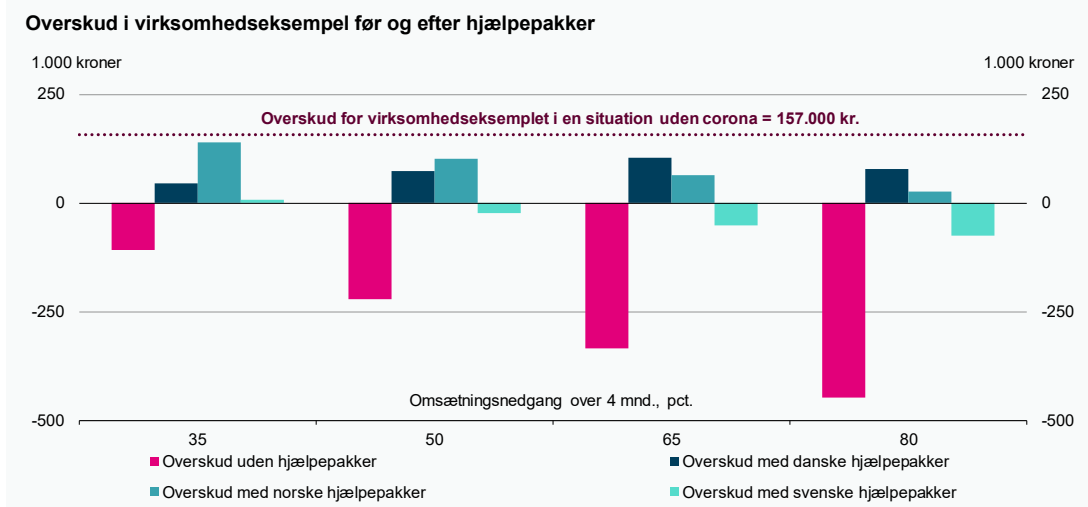
Det er vanskeligt at sammenligne, hvor generøse hjælpepakkerne er i de forskellige lande. Det skyldes blandt andet, at ordningerne virker forskelligt for lønmodtagere og virksomheder, samt at der vil være stor forskel på, hvordan ordningerne virker for forskellige virksomheder med det samme falde i omsætning.

Det er overordnet billedet, at den danske lønkompensationsordning er gunstigere for lønmodtagerne sammenlignet med ordningerne i de andre lande. Danske lønmodtagere kan under lønkompensationsordningen få fuld løn i op mod 4 måneder mod at afholde 5 feriedage pr. 3 måneder. I denne periode er der ikke en rådighedsforpligtelse som i dagpengesystemet. I andre lande vil ydelsen generelt være lavere.

I forhold til virksomhederne er det overordnede indtryk, at støtteordningerne set under ét i Danmark og Norge er på samme niveau, mens støtten i Sverige er mindre gunstig. Både for så vidt angår kompensation for faste omkostninger og fraværet af en ordning for selvstændigt erhvervsdrivende. Ordningerne i Tyskland er i højere grad lånebaseret, især for større virksomheder.

Kapitel 3 præsenterer med et eksempel effekten af ordningerne med udgangspunkt i en gennemsnitlige restaurant, jf. boks 3.3. Hvis man for samme restaurant vurderer hjælpeordningerne i Sverige og Norge fås en illustrativ sammenligning. Den samlede dækning er samlet set mere gunstig i Danmark og Norge, sammenlignet med Sverige, jf. figur 4.7. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at Sverige ikke på samme måde har været lukket ned som Danmark og Norge.

Det skal understreges, at eksemplet er følsomt over for de underliggende antagelser, og det er derfor ikke umiddelbart muligt at generalisere på baggrund af eksemplet. Se bilag 3.1 for gennemgang af antagelser mv. samt flere virksomhedseksempler.

Figur 4.7

Anm.: Se boks 3.3 for metode. Parametre fra en gennemsnitlig restaurant.
Kilde: Boston Consulting Group, se boks 3.3 samt bilag 3.1.

Muligheder for lån, statsgarantier og kapitalindsud, fokus på Tyskland som case

Tyskland er det EU-land, der har statsstøttenotificeret de mest omfattende hjælpepakker til erhvervslivet som svar på de udfordringer, coronakrisen har rejst.² Blandt andet har Tyskland oprettet en lang række finansieringsprogrammer, der via favorable lån, statsgarantier og kapitalindsud sigter mod at understøtte tysk erhvervsliv gennem krisen. Ordningerne trækker blandt andet på samarbejde med private banker.

En lang række af de tyske initiativer kanaliseres gennem den tyske, statsejede udviklingsbank KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau). Der er ikke fastlagt nogen volumenmæssige begrænsninger på statens eksponering under ordningerne. KfW har adgang til en statslig garantiramme på pt. 460 mia. EUR, som omgående kan forhøjes med 93 mia. EUR hvis nødvendigt.

KfW tilbyder garantier for udlån til tyske virksomheder ramt af krisen. For SMV'er dækkes 100 eller 90 pct. af pengeinstitutterets risiko, mens udlån til større virksomheder kan opnå en garanti på 80 pct., jf. tabel 4.4.

² Dette kan til dels være båret af, at der er forskelle i, hvordan, hvornår og i hvor høj grad forskellige EU-lande får notificeret den støtte, der ydes til virksomhederne.

Tabel 4.4**Garantiprocenter i tyske ordninger fordelt på virksomhedstyper**

	SMV'er, mindre udlån	SMV'er, større lån	Større virksomheder	Danske garantiordninger
Garantiprocent	100 pct.	90 pct.	80 pct.	70* pct.
	Udlån på maksimal 6 mio. kr., krav om minimum 10 ansatte.	Udlån på maksimalt 750 mio. kr.	Udlån på maksimalt 750 mio. kr.	

Anm.: En enkelt mindre dansk garantiordning for små og mellemstore eksportører har en garantiprocent på 80. Denne har dog en begrænset ramme på 1 mia. kr.

Også Sverige, Norge og Finland yder statsgarantier for lån som svar på krisen. I Sverige har regeringen præsenteret garantiordninger med garantiprocenter mellem 70 og 80 pct. I Norge er der etableret en garantiordning for SMV'er med en garantiprocent på 90. I Finland har man øget kapaciteten i eksisterende garantiprogrammer med en garantiprocent på 80 pct.

Til sammenligning dækker langt hovedparten af de danske garantiordninger i Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit 70 pct. af bankernes risiko ved udlån. I de danske ordninger er lånebeløbet afgrænset til det konkrete omsætningstab fra regnet anden kompensation.

Ud over at stille garantier for lån kan tyske KfW tilbyde direkte lån til større virksomheder, dog er finansieringen her afgrænset til 50 pct. af den samlede finansiering, hvor den øvrige andel skal rejses fra private parter.

Endvidere administrerer KfW en særlig facilitet på 2 mia. EUR til egenkapitalindsud i iværksætter- og vækstvirksomheder, hvor den statslige facilitet sammen med anden statslig finansiering kan stille med 50-70 pct. af den nødvendige finansiering. Denne facilitet minder på en række punkter om de danske match-finansieringstiltag i Vækstfonden.

Endelig kan mellemstore og store tyske virksomheder ud over produkterne i KfW få gavn af finansiering fra den nyoprettede stabiliseringsfond WSF (Wirtschaftsstabilisierungsfonds) på 600 mia. EUR, som er målrettet større virksomheder med perspektiver, men uden andre finansieringsmuligheder.

Den største pulje under WSF er målrettet statsgarantier for 400 mia. EUR til større virksomheders selvfinansiering på kapitalmarkederne, fx gennem udstedelse af virksomhedsobligationer. Herudover er WSF tildelt 100 mia. EUR til lånefinansiering af større virksomheder.

Endelig er WSF tildelt en rekapitaliseringspulje på 100 mia. EUR til kapitalindsud eller overtagelse af gæld i større virksomheder. Denne indsats adskiller sig betydeligt fra den danske indsats, idet der her er tale om egentlige kapitalindsud og/eller anden ansvarlig kapital fra statens side, og dermed statsligt ejerskab i de berørte selskaber.

Afrunding

Alle fire lande har valgt, i varierende omfang, at støtte arbejdsgivere og arbejdstagere gennem coronakrisen ved brug af diverse hjælpepakker. Der er designforskelle landene imellem, som blandt andet afspejler forskelle i nedlukningsstrategier og tilstedeværelsen af eksisterende ordninger i de respektive lande.

Det er overordnet billedet, at den danske lønkompensationsordning er gunstigere for lønmodtagerne sammenlignet med ordningerne i de andre lande. Danske lønmodtagere kan under lønkompensationsordningen få fuld løn i op mod 4 måneder mod at afholde 5 feriedage pr. 3 måneder. I denne periode er der ikke en rådighedsforpligtelse som i dagpengesystemet. I andre lande vil ydelsen generelt være lavere.

I forhold til virksomhederne er det overordnede indtryk, at støtteordningerne set under ét i Danmark og Norge er på samme niveau, mens støtten i Sverige er noget mindre gunstig. Både for så vidt angår kompensation for faste omkostninger og fraværet af en ordning for selvstændigt erhvervsdrivende. Ordningerne i Tyskland er i højere grad lånebaseret, især for større virksomheder.

Fælles for hjælpepakkerne er, at de er introduceret med kort varsel, og derfor har der været en række udfordringer og løbende tilpasninger. De særlige corona-begrundede tiltag er alle midlertidige, og der er i mange tilfælde fastsat en udløbsdato, ligesom for de danske ordninger. Disse datoer kan i sagens natur ændres, og ingen af de omtalte lande har på nuværende tidspunkt fastlagt en samlet exit-plan for hjælpepakkerne koblet sammen med den gradvise genåbning af økonomierne. Sammenligningen viser også betydningen af at have eksisterende ordninger, der umiddelbart kan bringes i anvendelse, eventuelt med enkelte situationsbetingede tilpasninger. Der er fordele ved kendskab og systemsupport til eksisterende ordninger, fremfor ad-hoc-ordninger, der også ofte er betinget af de administrative muligheder for at gøre hjælpepakker operationelle på kort sigt.

5. Coronakrisens påvirkning på dansk økonomi

Coronakrisen er i udgangspunktet ikke et almindeligt konjunkturtilbageslag. Den fremtidige økonomiske udvikling afhænger blandt andet af det videre forløb for genåbningen herhjemme og i udlandet, den økonomiske situation i udlandet, den videre spredning af coronavirus og eventuelle gennembrud i behandlingen af sygdommen og udviklingen af en effektiv vaccine.

Det er derfor svært på nuværende tidspunkt at danne sig et klart billede af den økonomiske situation og dermed også, hvordan og hvor hurtigt økonomien retter sig op i takt med genåbningerne. Det er desuden vanskeligt at adskille effekterne af nedlukninger og hjælpepakker på den ene side fra adfærd ændringer og globale økonomiske påvirkninger på den anden side.

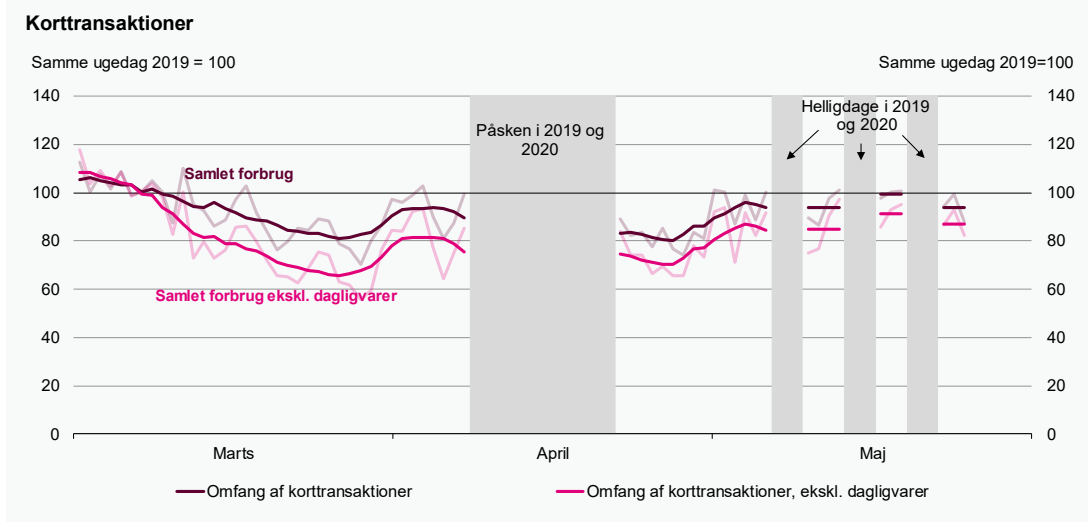
I modsætning til mange tidligere økonomiske kriser var dansk økonomi i en ganske gunstig situation inden coronakrisens begyndelse. På alle de sædvanlige makroøkonomiske pejlmærker var dansk økonomi i god form uden væsentlige makroøkonomiske ubalancer. På trods af stigende usikkerheder i den globale økonomi har dansk økonomi de senere år været karakteriseret ved fremgang, beskæftigelsesstigninger, solid indtjening i de danske virksomheder og lav ledighed. Det afspejles også i de overvejende positive konjunkturprognoser udarbejdet inden coronakrisens start.

Disse udsigter er dog grundlæggende skiftet i de seneste tre måneder. Det falder dog uden for denne rapporters rammer at foretage en nærmere analyse af konjunkturudsigterne. Det følgende giver med udgangspunkt i tilgængelige indikatorer et øjebliksbillede af centrale aspekter knyttet til genåbningen og hjælpepakkerne. På basis af blandt andet korttransaktioner er det muligt at vurdere omsætningseffekter af både nedlukninger og genåbninger. Tilsvarende er der arbejdsmarkedsindikatorer i forhold til omfang af hjemsendelser og ledighed. På tværs af lande er der store forskelle i både de sundheds- og økonomiske effekter af coronapandemien, og det får med en vis forsinkelse betydning for dansk økonomi, og i særlig grad de mere internationalt orienterede erhverv. Endeligt er finansielle forhold af stor betydning for virksomheder med lånebehov.

Effekter af nedlukninger og genåbning – første indikatorer

Der foreligger endnu ikke statistik, der giver mulighed for at vurdere de samlede effekter af nedlukningerne og de efterfølgende genåbninger. Det er dog muligt at danne sig et billede af situationen ud fra omfanget af transaktioner med betalingskort. Det er ikke et perfekt mål for forbruget, men viser et betragteligt fald i forbruget frem mod slutningen af marts på omkring 20 pct. i forhold til sidste års niveau, *jf. figur 5.1*. Faldet er endnu større, når der ses bort fra forbruget af dagligvarer. Siden slutningen af marts har der været en tendens til stigning i omfanget af korttransaktioner, der tyder på en vis genopretning af forbruget.

Figur 5.1



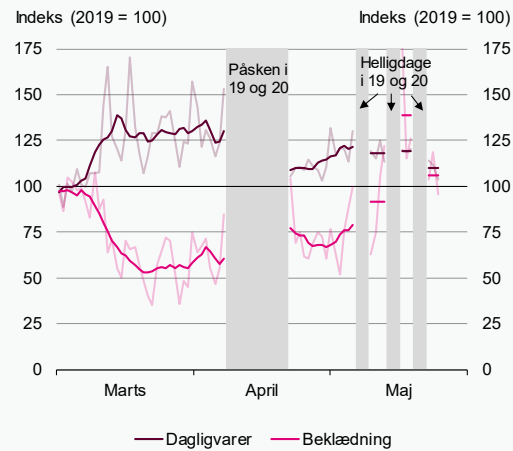
Anm.: Figuren viser syv-dages glidende gennemsnit af faktiske transaktioner frem til den 25. maj 2020. Opgørelsen er baseret på transaktioner foretaget både i danske og udenlandske butikker med betalingskort og MobilePay for omkring 1 mio. danske Danske Bank-kunder med aktive konti. Oplysningerne er ikke nødvendigvis fuldt repræsentative for den danske befolkning. Forbruget er eksklusivt kontantbetalinger og kontooverførsler, hvilket vil sige, at mange faste udgifter til bl.a. bolig typisk ikke er inkluderet, hvorfor data her anvendes som et tilnærmet udtryk for det løbende danske privatforbrug. Figuren viser forbruget som indekssværdi i forhold til samme ugedag i samme måned sidste år for at korrigere for almindelige forskelle i forbruget henover ugen. Forbruget vist i figuren er ikke justeret for prisudvikling. Bemærk, at helligdages placering giver anledning til væsentlige udsving i indekset og derfor ikke indgår i figuren.

Kilde: Danske Bank Spending Monitor.

Omfanget af korttransaktioner kan opdeles på forbrug på undergrupper, der kan give et yderligere indblik i, hvordan forbruget har udviklet sig. Forbrug på dagligvarer og indkøb i byggemarkeder, der ikke har været lukket, har således haft en mere positiv udvikling, *jf. figur 5.2 og 5.3*. Indkøb af dagligvarer er normalt mindre konjunkturfølsomt. Hertil kommer et behov for øget indkøb, der følger af begrænsningen på at spise ude. Samtidig er effekten af genåbning begyndt at vise sig for de erhverv, der fik mulighed for at åbne igen fra den 20. april. Det gælder fx frisører, som i ugerne efter genåbningen har oplevet en omsætning, der ligger over det normale niveau.

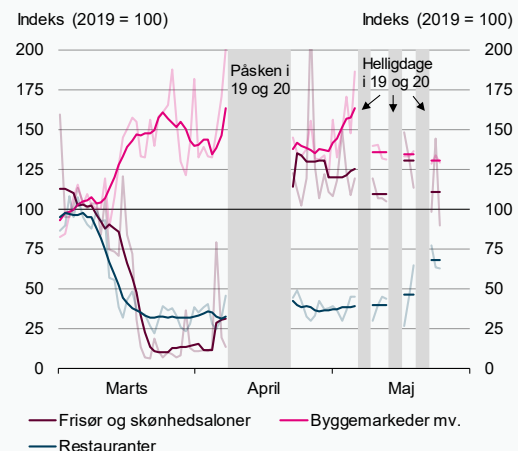
Figur 5.2

Korttransaktioner hos dagligvareforretninger og tøjforretninger



Figur 5.3

Korttransaktioner hos frisører og skønhedssaloner og byggemarkeder



Anm.: Figurerne viser syv-dages glidende gennemsnit af faktiske transaktioner frem til den 25. maj 2020. Opgørelserne er baseret på transaktioner foretaget både i danske og udenlandske butikker med betalingskort og MobilePay for omkring 1 mio. danske Danske Bank-kunder med aktive konti. Oplysningerne er ikke nødvendigvis fuldt repræsentative for den danske befolkning. Forbruget er eksklusive kontantbetalinger og kontooverførsler, hvilket vil sige, at mange faste udgifter til bl.a. bolig typisk ikke er inkluderet, hvorfor data her anvendes som et tilnærmet udtryk for det løbende danske privatforbrug. Figurerne viser forbruget som indeksværdi i forhold til samme ugedag i samme måned sidste år for at korrigere for almindelige forskelle i forbruget henover ugen. Forbruget vist i disse figurer er ikke justeret for prisudvikling. Bemærk, at helligdages placering giver anledning til væsentlige udsving i indekset og derfor ikke indgår i figurerne.
 Kilde: Danske Bank Spending Monitor.

Tegnene på stigende aktivitet viser sig også i andre indikatorer. Trafikdata viser fx, at den daglige vejtrafik for personbiler er steget fra at ligge 50 pct. under det normale niveau i uge 13 til nu at ligge omkring 10 pct. lavere end et normalt niveau (opgjort den 20. maj). Antallet af passagerer, der rejser med Metroen, er ligeledes steget fra et lavpunkt i uge 13, men er dog fortsat lagt under normalen. Der er endvidere tegn på en stigning i erhvervenes elforbrug. Det gælder blandt andet for frisører, elforbruget efter genåbningen er nået op på sidste års niveau.

Indikatorerne giver samlet set et indtryk af et betragteligt fald i aktiviteten i marts, men med begyndende tegn på genopretning fra slutningen af marts.

Det er svært at adskille effekterne af nedlukninger, ændret adfærd i forhold til smitterisiko og de mange hjælpepakker, der har bidraget til at stabilisere arbejdsmarkedet og økonomien. Et nyt studie viser, at ændret adfærd og fysisk distance har stor betydning for udviklingen i forbruget. Konklusionen sker på baggrund af en sammenligning af omfanget af korttransaktioner i Danmark med Sverige, som har haft en mere lempelig nedlukningsstrategi end Danmark. Til trods herfor har faldet i Sverige samlet set næsten samme omfang som i Danmark, om end faldet ikke har været lige så stort i de brancher, som har været lukket i Danmark, jf. boks 5.1.

Sammenligning af forbrugsmønstre i Danmark og Sverige under pandemien

I en nyere analyse sammenlignes forbrugsudviklingen i Danmark og Sverige. Baggrund for undersøgelsen er, at coronavirusen spredte sig til de to lande på omkring samme tidspunkt, men at man valgte en forskellig reaktion fra politisk side. I Sverige valgte man en mindre restriktiv tilgang, sådan at indkøbscentre, restauranter og skoler fortsat kunne holde åbne, mens lukningen primært omfattede universiteter og gymnasier. Til gengæld blev der givet en række sundhedsmæssige anbefalinger.

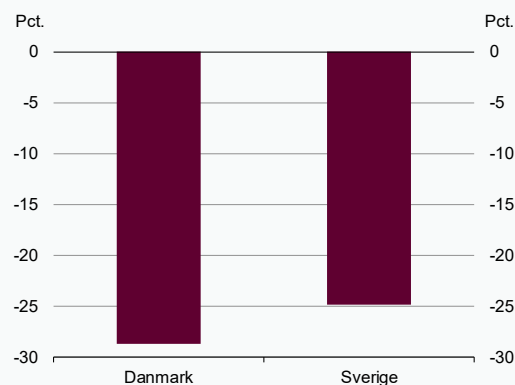
Analysen er baseret på detaljerede data for korttransaktioner, sådan at forbrug på forskellige varer og tjenester kan identificeres og knyttes til alder, køn og indkomst for forbrugerne. I analysen kan der således tages højde for sociodemografiske forhold.

Til trods for forskelle i inddæmningsstrategi faldt forbruget markant i både Danmark og Sverige på det tidspunkt, hvor pandemien eskalerede. Samlet set faldt forbruget med 25 pct. i Sverige, mens faldet i Danmark var 4 pct.-point større, *jf. figur a*. Den beskedne forskel i forbrugsfaldet tyder på, at forbrugsreaktionen i høj grad er knyttet til adfærd. Tallene viser dog, at forbruget i nedlukkede brancher, fx frisører, af gode grunde faldt betragteligt mere i Danmark. Tilsvarende viser en analyse fra Swedbank, at både Danmark og Norge har haft stor nedgang i omsætningen i blandt andet restaurationsbranchen, men at der ses en forbedring i de seneste tal, der rækker frem til slutningen af april.

Forskellen i forbrugsnedgangen varierer på tværs af aldersgrupper. For de yngste aldersgrupper faldt forbruget 10 pct.-point mere i Danmark end i Sverige. Modsat faldt det for de ældste aldersgrupper 5 pct.-point mindre i Danmark, *jf. figur b*. Fortolkningen er ifølge forskerne, at inddæmningsiltagene især har begrænset de unge aldersgrupper med mindre smitterisiko, mens de ældre aldersgrupper i mindre grad behøver at indskrænke deres forbrug på grund af smitterisiko.

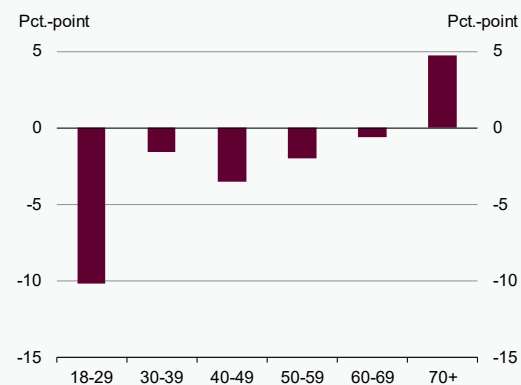
Figur a

Nedgang i samlet forbrug – Danmark og Sverige, 12. marts-5. april



Figur b

Forskelle i nedgang fordelt på aldersgrupper – Danmark og Sverige, 12. marts-5. april

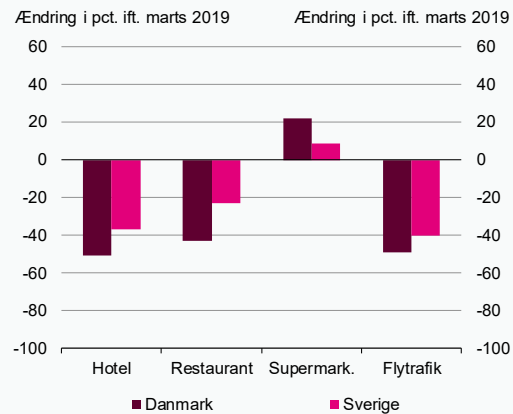
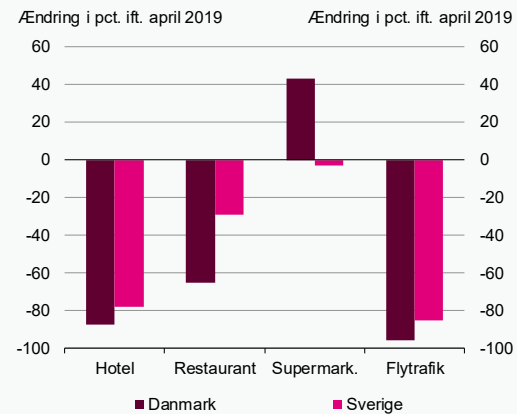


Anm.: Opgørelsen er baseret på oplysninger om korttransaktioner frem til den 5. april 2020. Virkningen er angivet i forhold til et kontrafaktisk forløb uden pandemi.

Kilde: Andersen, A. m.fl.: Pandemic, Shutdown and Consumer Spending: Lessons from Scandinavian Policy Responses to COVID-19 (12. maj 2020) og Swedbank Economic Outlook, May 2020.

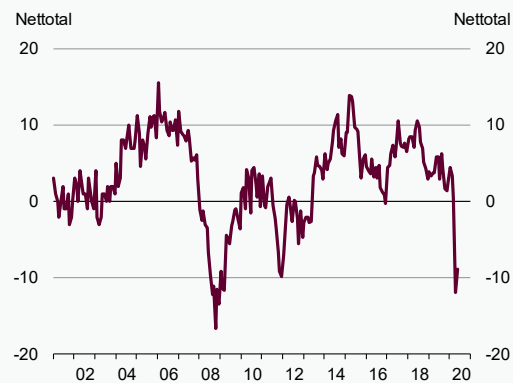
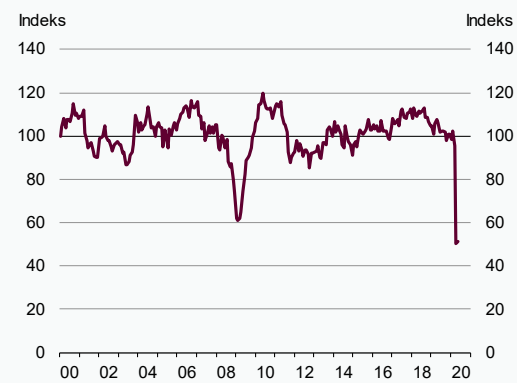
Faldende aktivitet i Sverige fremgår også af foreløbige tal fra det svenske statistikbureau, hvor omsætningen i en række brancher er faldet markant i marts og yderligere i april. Hotellerne er hårdest ramt med en omsætningsnedgang på næsten 80 pct. i april, mens restauranternes omsætning er reduceret med næsten 30 pct. *jf. figur 5.4 og figur 5.5*.

I Danmark er der tegn på, at omsætningen i restauranter er faldet mere end i Sverige, hvilket blandt andet skal ses i lyset af, at restauranterne i Danmark kun haft take-away salg eller var lukket i løbet af perioden. Til gengæld har supermarkeder oplevet markant fremgang i Danmark.

Figur 5.4**Omsætningsnedgang i marts – Danmark og Sverige****Figur 5.5****Omsætningsnedgang i april – Danmark og Sverige**

Anm.: Omsætningsnedgangen for Danmark er baseret på transaktioner foretaget i både danske og udenlandske butikker med betalingskort og mobile pay for omkring 1 mio. Danske Bank-kunder med aktive konti.
Kilde: SCB, Danske Bank og egne beregninger.

Tillidsindikatorer giver samme indtryk af en kraftig forværring i løbet af marts, men med en lille bedring ifølge de seneste observationer. Forbrugertilliden faldt i april til det laveste niveau siden finanskrisen, men er steget lidt i maj, *jf. figur 5.6*. Den lidt større optimisme afspejles også i forventningerne til ledigheden, idet færre respondenter – men stadig en stor andel – forventer en stigning i ledigheden over de næste 12 måneder. Danmarks Statistik angiver endvidere, at oplysninger indsamlet efter den 7. maj, hvor næste fase af genåbningen af Danmark blev annonceret, tyder på en yderligere lille stigning i forbrugertilliden, om end niveauet fortsat er meget negativt.

Figur 5.6**Forbrugertillid****Figur 5.7****Erhvervstillid**

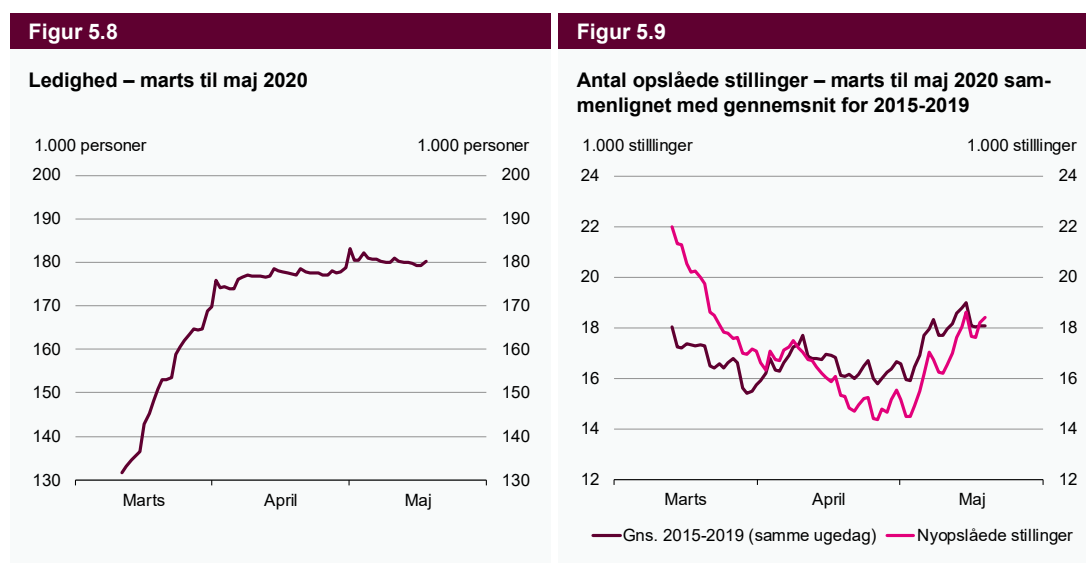
Anm.: Oplysninger om forbrugertilliden er indsamlet i perioden 1.-17. maj, mens oplysninger om erhvervstilliden er indsamlet i perioden 24. april-12. maj. Tallet for erhvervstilliden er en foreløbig opgørelse, der omfatter både serviceerhverv, byggeriet og industrien.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Foreløbige tal for erhvervstilliden i maj peger på en lille bedring, *jf. figur 5.7*. Udviklingen dækker over, at andelen af virksomheder i byggeriet samt detailhandel, der enten har uændret eller øget omsætning i den seneste måned, er steget, mens andelen for industri og serviceerhverv omvendt er fal-

det. Erhvervstilliden ligger dog fortsat lavere end under finanskrisen, hvilket især skyldes meget afdæmpede forventninger blandt serviceerhverv. Industrien og byggeriet ligger også lavt, men ikke under finanskriseniveauet.³

Arbejdsmarked, hjemsendelser og ledighed

Siden slutningen af marts har stigningstakten i antal konstaterede corona-tilfælde været på vej ned (både herhjemme og resten af verden), og der er begyndende tegn på, at aktiviteten i økonomien er stigende igen. Således er stigningen i ledigheden fladet ud i løbet af april efter en kraftig stigning i løbet af marts på omkring 50.000 personer, *jf. figur 5.8*. Samtidig har der siden starten af maj været en stigende tendens i antallet af opslåede stillinger, så det nu er oppe på et niveau svarende til gennemsnittet for samme ugedag i perioden 2015-2019, *jf. figur 5.9*.



Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og egne beregninger.

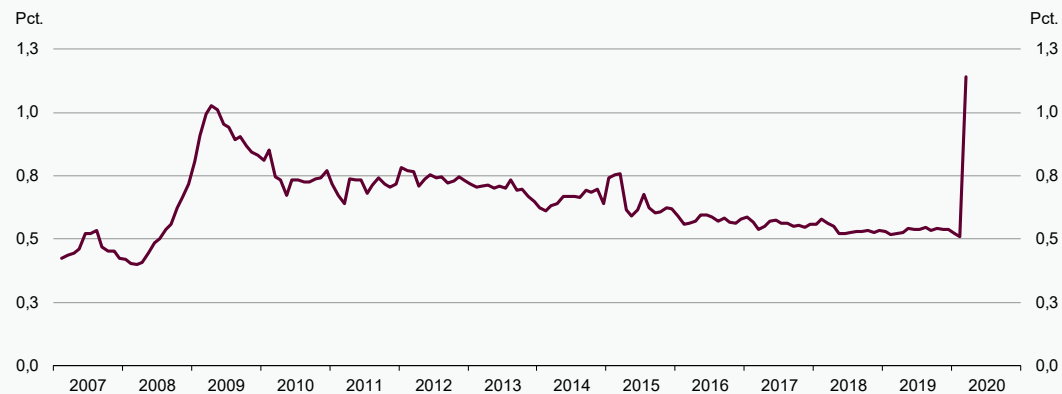
De senere år har beskæftigelsen været stigende og ledigheden lav. I tiden op til coronakrisen var det i gennemsnit godt 0,5 pct. af lønmodtagere med ordinær beskæftigelse, der blev berørt af ledighed i løbet af en måned. Denne andel er mere end fordoblet i marts 2020, som er den første måned, hvor ledighedstallene er påvirket af pandemien. Med den markante stigning er ledighedsrisikoen for marts 2020 større end under finanskrisen, hvor ledighedsrisikoen toppede i begyndelsen af 2009, *jf. figur 5.10*.

Fordelt på alder var det særligt unge, som oplevede større ledighedsrisiko under finanskrisen, *jf. bilag 6.3*. Med en ledighedsrisiko på 1,6 pct. i marts 2020 for 25-34-årige i beskæftigelse er ledighedsrisikoen for denne aldersgruppe aktuelt højere end under finanskrisen. Det bemærkes, at studerende, der mister studiejobbet, ikke indgår i opgørelsen. Det skyldes, at studerende som udgangspunkt ikke vil være berettiget til dagpenge eller kontanthjælp ved ophør af beskæftigelse og derfor ikke er i risiko for at overgå til bruttoledighed.

³ Se Danmarks Statistik: Erhvervenes konjunkturindikatorer er også lave i maj, Eksperimental statistik, 14. maj 2020.

Figur 5.10

Ordinært beskæftigede, der overgår til ledighed i løbet af en måned



Anm.: Egen sæsonkorrektur. Efter sæsonkorrektur er der fortsat små ikke-systematiske månedlige udsving, som er dæmpet ved anvendelse af et 3-måneders (centreret) glidende gennemsnit (bortset fra observationerne for februar og marts måned 2020). Opfølgelsen går til og med marts 2020. Se boks B6.1 i bilag 6.3 for metode.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

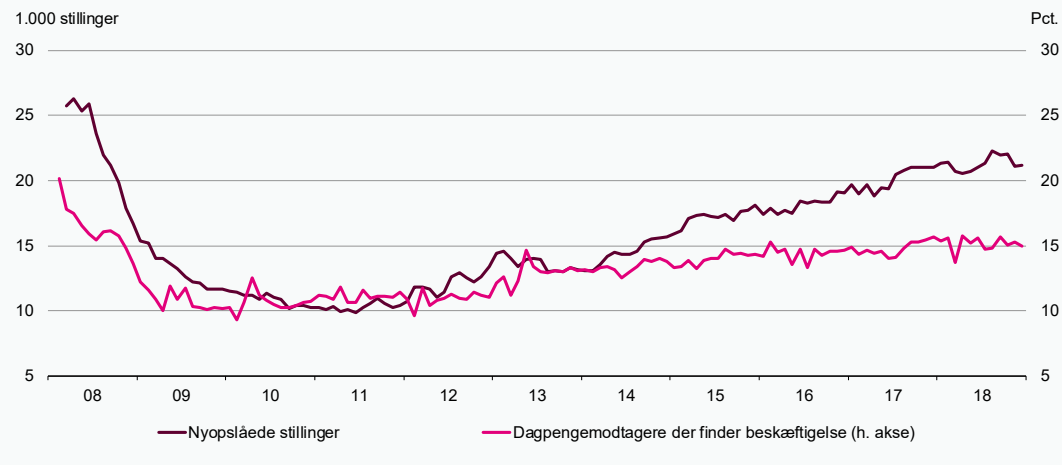
Fordelt på uddannelse var det hovedsageligt faglærte og ufaglærte, hvor mange mistede jobbet under finanskrisen, *jf. bilag 6.3*. Samme billede gør sig overordnet set også gældende for den seneste udvikling, men den indeværende krise virker umiddelbart til at ramme mere bredt i den forstand, at beskæftigede på tværs af uddannelsesgrupper er påvirket, hvor personer med kortere, mellemlange og lange videregående uddannelser kun i begrænset omfang oplevede stigende ledighedsrisiko under finanskrisen.

Den markante stigning i ledighedsrisikoen i marts skyldes blandt andet nedlukningen af bestemte erhverv som fx restauranter. Det adskiller sig fundamentalt fra stigningen under finanskrisen, hvor virksomhederne var nødsaget til at afskedige medarbejdere grundet et omslag i konjunkturerne. Afskedigelserne kom derfor også i et mere gradvist tempo, og ikke på én gang. På trods af, at ikke alle erhverv er direkte påvirket af nedlukningen, er risikoen for at overgå til ledighed steget inden for alle hovederhverv. Stigningen har været særlig stor inden for *bygge og anlæg, erhvervs-service samt handel og transport mv*, *jf. bilag 6.3*

Under finanskrisen var det især ansatte inden for bygge og anlæg samt industrien, der oplevede en markant stigning i ledighedsrisikoen. I indeværende krise er det i langt højere grad serviceerhvervene, hvor risikoen for ledighed er steget i først omgang. På sigt kan fx industrien og bygge og anlæg dog blive hårdere ramt afhængigt af længden af krisen i både Danmark og udlandet.

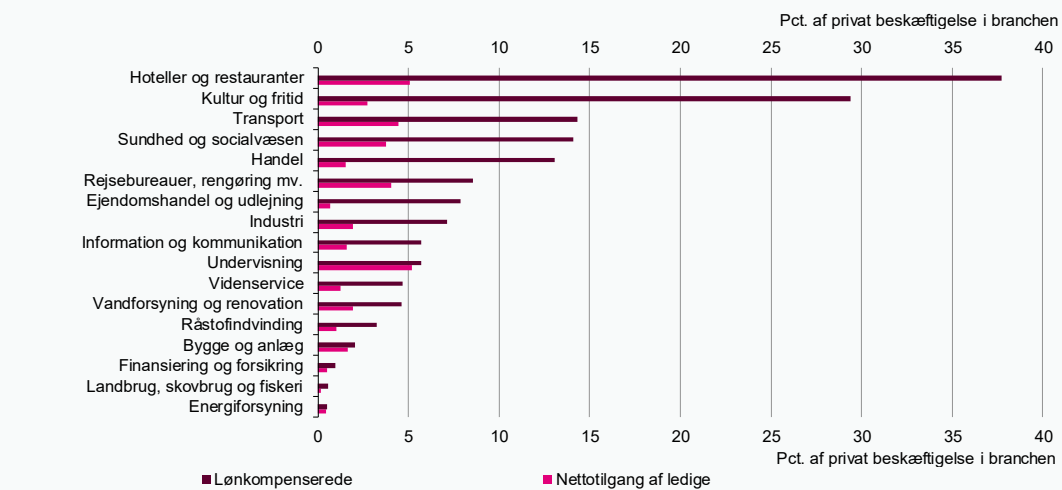
Generelt er der en sammenhæng mellem antallet af nyopslåede jobannoncer og sandsynligheden for, at dagpengeledige finder beskæftigelse. Begge dele aftog betydeligt under finanskrisen, og er tiltaget gradvist siden 2012 i takt med opsvinget og højkonjunkturerne, *jf. figur 5.11*.

Virksomhederne indrykker også fortsat jobannoncer, hvilket er et signal om, at der fortsat er nye jobmuligheder på arbejdsmarkedet.

Figur 5.11**Ledige stillinger pr måned og afgang fra dagpengeledighed til beskæftigelse**

Anm.: Se bilag 6.5 for metoden bag dagpengemodtagere, der finder beskæftigelse.
 Kilde: Jobindsats, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Påvirkningen af arbejdsmarkedet kan dog ikke aflæses alene ud fra ledighedstallene, idet der pr. 18. maj var ca. 205.000 (berørte), der var blevet kompenseret under lønkompensationsordningen, og der til 54.000 selvstændige og freelancere (berørte), der har fået hjælp. I kompensationsordningerne ligger de berørte job især i brancherne handel samt hoteller og restauranter, jf. figur 5.12. Opgørelserne angiver bruttotal for antallet af personer, der i kortere eller længere tid har været på ordningen. Der foreligger ikke data for omfanget af personer, der ikke længere er omfattet af ordninger, og som er vendt tilbage til arbejde i takt med genåbningstiltagene. Udløbet af ordningerne må dog forventes at medføre en stigning i den registrerede ledighed, jf. kapitel 3.

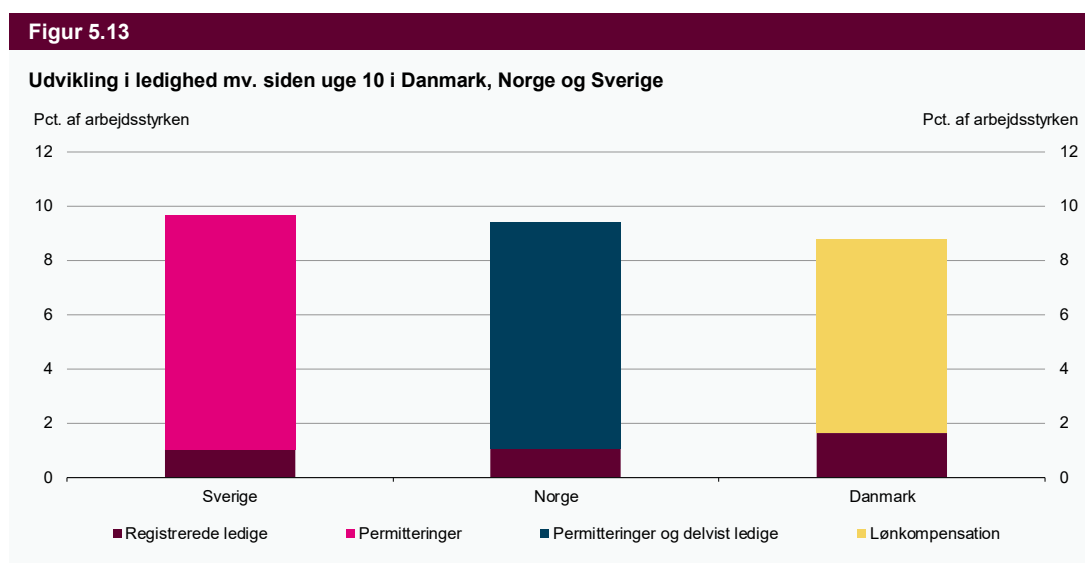
Figur 5.12**Lønkomparerede (berørte) i perioden 9. marts til 18. maj 2020 og tilgang af ledige i forhold til branchebeskæftigelsen**

Anm.: Figuren angiver andel personer, der har modtaget lønkompensation i perioden 9. marts til 18. maj 2020, i forhold til beskæftigelsen i den private sektor på brancheniveau i november 2018, jf. den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. Tallene er ikke direkte sammenlignelige, idet der ikke registreres afgang fra lønkompensationsordningen. Der ses bort fra offentlig administration, forsvar og politi.

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som diskuteret ovenfor har der været en betydelige aktivitetsnedgang i Sverige trods en anden tilgang til håndteringen af risikoen for smittespredning end i Danmark og Norge. I alle tre lande er der et stort antal personer omfattet af lønkompensations/permittering ud over den registrerede ledighed, *jf. figur 5.13*.

Man skal imidlertid være særdeles forsigtig med at vurdere stigningen i den samlede ledighed på tværs af lande, da kompensationsordningerne på arbejdsmarkedet er med til at gøre det vanskeligt at fortolke ledighedstallene, *jf. kapitel 4*. For eksempel er der forskel på, hvor meget de lønkomponerede er gået ned i løn. Hertil kommer, at der på tværs af landene kan være variationer i, hvor høj grad virksomhederne gør brug af permitterings- og lønkompensationsordningerne. Det kan derfor være svært at vurdere, hvor stor den egentlige aktivitetsnedgang er.



Anm.: Figuren viser ændring i henholdsvis antal ledige og antal personer på lønkomensation/permittering i Sverige, Norge og Danmark siden uge 10. Lønkomensation i Danmark indeholder alle, som har modtaget lønkomensation (berørte fra 9. marts til 18. maj) inkl. i genåbnede erhverv. Permittinger i Sverige giver virksomhederne mulighed for at lade medarbejderne gå op til 80 pct. ned i arbejdstid i en midlertidig periode og samtidig bibeholde en stor del af lønnen, som staten giver arbejdsgiveren støtte til. Permittinger i Norge giver virksomhederne mulighed for midlertidigt helt eller delvist at fritage medarbejdere for arbejdspligt i forbindelse med aktivitetsnedgang som følge af coronaudbruddet. I den første periode under permittingen giver staten kompensation for medarbejderens løn, hvorefter den pågældende medarbejder overgår til dagpenge forudsat nogle opfyldte kriterier. Ledigheden i Norge er opgjort som bruttoledige (dvs. ekskl. deltidsledige) korrigeret for permitterede ledige, hvor det er antaget at alle permitterede er ledige. For Danmark er opgørelsen baseret på oplysninger frem til 18. maj. For Sverige går permitteringsoplysningerne frem til 14. maj, mens ledigheden er opgjort frem til uge 20. For Norge går oplysninger om permittering og ledigheden frem til 19. maj. Arbejdsstyrken er baseret på LFS for 4. kvartal 2019.

Kilde: Arbetsformidlingen, NAV, Tillvækstverket, Erhvervsstyrelsen, Styrelse for Arbejdsmarked og Rekruttering, Eurostat og egne beregninger.

Effekter af coronakrisen på eksporterhverv

De danske initiativer med hel eller delvis nedlukning har primært ramt de private serviceerhverv, og tilsvarende har genåbningsprocessen derfor umiddelbart størst effekt for disse sektorer. De fleste andre lande har også gennemført nedlukningsaktiviteter, og der er en generel nedgang i den økonomiske aktivitet. Disse effekter kan ramme dansk økonomi med en vis forsinkelse, især for så vidt angår de mere eksportorienterede virksomheder.

Indikatorer for eksporten viser, at den foreløbigt har klaret sig nogenlunde. For industrien kan gennemslaget på beskæftigelse og produktion være mere forsinket, fordi nogle virksomheder kan producere til lager eller har ordrer, der er afgivet inden tilbageslaget. Foreløbige tal fra Danmarks Statistik viser, at industriens omsætning i april 2020 er faldet i forhold til marts 2020. Bag det samlede

omsætningsfald er især en tilbagegang i omsætningen til eksportmarkederne, som skyldes udvikling i den globale efterspørgsel.⁴

Gennemslaget vil således kunne komme mere gradvist i de kommende måneder for industrivirksomheder modsat mange danske hjemmemarkedsorienterede servicevirksomheder, der oplevede et stort fald fra den ene dag til den anden. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen i DI's virksomhedspanel forventes et fald i eksportomsætningen på 18 pct. i 2. kvartal, mens tilbagegangen for hele året forventes at blive på knap 13 pct.⁵ Til sammenligning faldt eksporten med 9,2 pct. i 2009 under finanskrisen. I den sammenhæng kan det spille en rolle, at det kan blive svært at genskabe eksporten til eksisterende markeder eller deltage i eksportfremstød, når eksportvirksomheder – ud over et globalt efterspørgselsfald – samtidig skal agere i forhold til forskellige restriktioner i de enkelte lande i forhold til indrejsemuligheder, grænsepassage, forsamlingsforbud mv.

I Danmark har Udenrigsministeriets rejsevejledning siden den 13. marts 2020 frarådet alle ikke-nødvendige rejser. Erhvervsrejser er således fortsat mulige, fx i forbindelse med leverancer af varer, installation og reparation. Men rejsemulighederne er langt mere indskrænkede og det har været med til at besværliggøre og begrænse omfanget af erhvervsrejser.

Tilbageslaget og sundhedskrisen kan også have medført et opbrud i de globale værdikæder. Ifølge Danmarks Statistiks konjunkturbarometer er der ifølge de seneste oplysninger, der er indsamlet i april, sket en lille stigning fra januar i antallet af industrivirksomheder, der oplever mangel på materialer eller udstyr som en produktionsbegrænsning. Mangel på efterspørgsel er for de fleste virksomheder imidlertid en vigtigere årsag til begrænsninger på produktionen.

For en nærmere belysning af de globale værdikæder i nordiske virksomheder, se *boks 5.2*.

⁴ Se Danmarks Statistik: Markant nedgang i industriens omsætning i april, Eksperimentel statistik, 18. maj 2020. Bemærk, tallene ikke er korrigeret for sæsonudsving og det forhold, at påsken ligger i april.

⁵ Se DI Analyse: Eksportfald kan tage lang tid at indhente igen, 11. maj 2020.

Boks 5.2

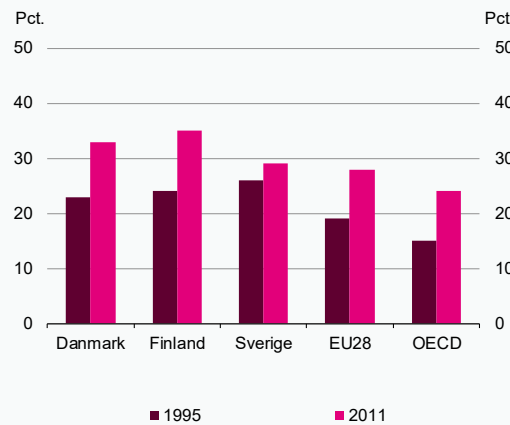
Globale værdikæder

Globale værdikæder og globalisering har været nogle af de centrale drivkræfter for vækst i den globale økonomi i de seneste årtier. Dette er fremmet af betydelige teknologiske fremskridt, handelsliberaliseringer og internationale investeringer, der har reduceret handelsomkostningerne.

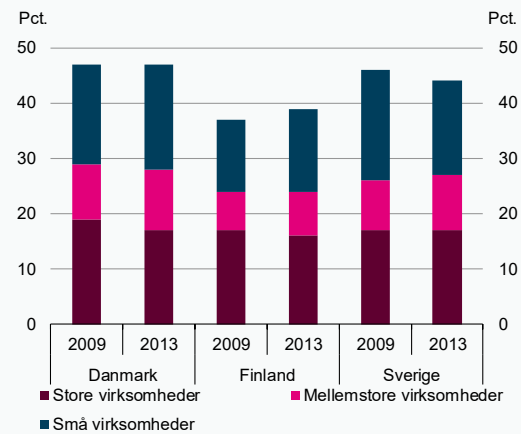
Det betyder, at den internationale økonomi i dag er mere integreret, end den nogensinde har været. Produktionsprocesserne er blevet opdelt og indgår i globale forsyningskæder, hvor forskellige dele løses forskellige steder i verden. Danmark har været i stand til at udnytte denne generelle trend, således at forskydninger i aktivitet på tværs af sektorer mod større værdiskabelse har været mulig. Et velkendt eksempel på disse grundlæggende forandringer er udviklingen i den danske tekstilsektor, hvor egentlig produktion i Danmark i dag spiller en mindre rolle, mens virksomheder med udgangspunkt i Danmark styrer globale produktionsprocesser i sektoren. Den øgede betydning for Danmark af at indgå i internationale værdikæder kan fx ses ved, at den andel af eksport fra Danmark, der udgøres af udenlandsk værditilvækst, er vokset siden midten af 1990'erne fra gennemsnitligt 23 pct. i 1995 til 33 pct. i 2011, *jf. figur a*.

International handel og globale værdikæder er ikke kun vigtige for økonomisk produktion og værditilvækst, men også for beskæftigelsen. Samlet set var over 40 pct. af beskæftigelsen i Danmark i 2013 direkte eller indirekte relateret til produktion af eksport, og andelen er øget i flere nordiske lande, *jf. figur b*. Nyere opgørelser viser, at det nu er omkring 800.000 job i Danmark, som kan relateres til eksport.¹⁾

Figur a
Importindhold i eksporten fra udvalgte lande



Figur b
Beskæftigelse relateret til eksport fordelt på virksomhedsstørrelse, i pct. af beskæftigelsen i private erhverv



1) DI-analyse: 845.000 danske eksportjob – før coronakrisen (maj 2020).

Anm.: Figur a viser den andel af importeret udenlandsk værditilvækst, der indgår i landenes eksport. Figur b viser beskæftigelsen relateret til produktion af eksport af varer og tjenester i pct. af den samlede beskæftigelse og opdelt efter virksomhedsstørrelse.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistics Finland, Statistisk Sentralbyrå, OECD, Statistics Sweden og Nordic Council of Ministers: Nordic Countries in Global Value Chains, January 2017.

Derved er det fortsat uklart, hvordan og i hvilket omfang coronakrisen vil udspille sig for eksportvirksomheder, og der vil grundlæggende være meget forskellige forløb for forskellige brancher. Også under finanskrisen var der forskelle i, hvornår de enkelte brancher blev ramt, og hvor hurtigt genopretningen efterfølgende fandt sted, *jf. boks 5.3*. Således var en relativt hurtig genopretning af eksporten med til at drive væksten i økonomien efter finanskrisen.

Boks 5.3

Konjunkturfluktuationer påvirker brancher meget forskelligt

Genopretningen efter finanskrisen var særligt langstrakt, og især det private forbrug og investeringerne lå under før-krisen-niveauet flere år frem, mens eksporten hurtigere var tilbage på det tidligere niveau. Der er typisk store forskelle på tværs af brancher i hastigheden af genopretningen. For at illustrere tilpasningsforløbet efter finanskrisen, viser tabel a udviklingen på tværs af brancher. Udgangspunktet er 2005 før tilpasningen på tværs af brancher. Det fremgår både, at brancherne var meget forskelligt påvirket af finanskrisen, og at der er stor variation i, hvor lang tid det tog forskellige brancher at komme ud af krisen mv., *jf. tabel a*.

Relateret til brancheforskellene, er der også stor forskel i konjunkturfølsomheden af forskellige underkomponenter til forbruget, *jf. bilag 5.1*.

Tabel a

BVT i udvalgte brancher (indeks 2005=100)

	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Information og kommunikation	100	108	121	137	141	148	152	155	170	172	190	209	214	224	232
Industri	100	105	107	106	93	97	103	107	110	112	111	118	121	127	132
Rejsebureauer, rengøring og anden operationel service	100	100	106	101	89	88	96	102	106	108	116	117	120	125	130
Handel	100	109	110	107	101	107	108	106	107	111	117	121	123	128	133
Vidensservice	100	104	96	102	98	97	95	92	99	102	108	124	131	136	143
Hoteller og restauranter	100	108	110	108	100	98	109	108	110	109	109	119	122	126	128
Bygge og anlæg	100	108	105	108	98	86	88	91	92	95	105	114	115	126	127
Finansiering og forsikring	100	112	123	135	128	124	117	116	114	113	109	109	109	109	111
Ejendomshandel og udlejning af erhvervsejendomme	100	96	99	88	97	98	97	99	97	100	107	105	108	120	123
Transport	100	103	107	95	82	83	90	89	99	93	91	95	99	100	100

Anm.: Grøn farve angiver perioder, hvor BVT mindst er på niveau med 2005. Rød farve angiver perioder med fald i BVT til et lavere BVT-niveau end i 2005. Gul angiver perioder med enten fald i BVT, men stadig højere niveau end i 2005, eller genopretning af BVT mod et højere niveau end i 2005.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

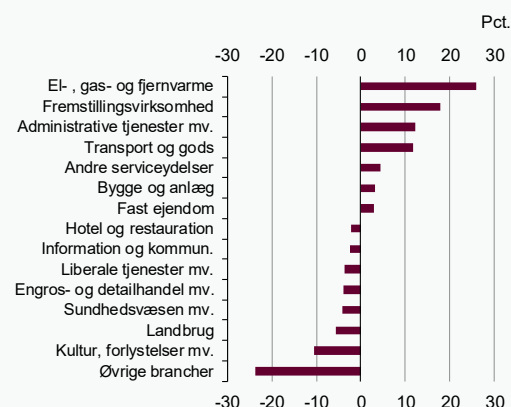
Finansielle forhold

Genopretningen efter coronakrisen kan også blive hæmmet af mere restriktiv adgang til lån. Normalt er udlånsaktiviteten konjunkturmedløbende, blandt andet fordi aktiver, der kan bruges som grundlag for sikkerhedsstillelse, stiger i værdi i opgangstider. Det modsatte vil være tilfældet i nedgangsperioder.

I marts steg erhvervsudlånet med 2,3 pct. og på linje med fremgangen i de seneste år. Stigningen dækker dog over betydelig variation på tværs af brancher. Således var det en pæn udlånsvækst til blandt andet industrien, mens udlånene til en række serviceerhverv faldt, *jf. figur 5.14*. Faldet i udlånene til serviceerhvervene er imidlertid ikke nødvendigvis udtryk for manglende lånemuligheder. Ifølge Danmarks Statistiks konjunkturbarometre skal det nok snarere ses i sammenhæng med, at mangel på efterspørgsel virker som største begrænsning for disse virksomheder, mens betydningen af finansielle begrænsninger kun er steget i mindre omfang, *jf. figur 5.15*.

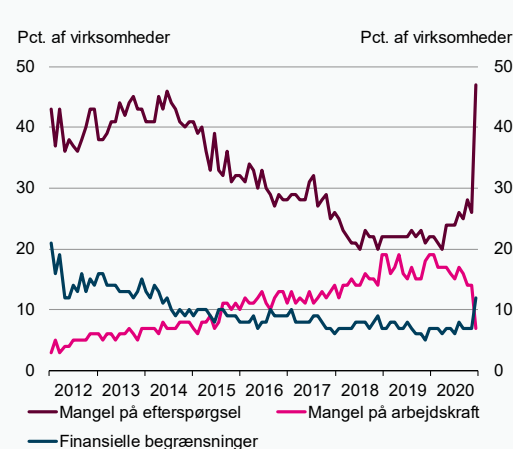
Figur 5.14

Udlånsvækst, marts



Figur 5.15

Virksomheder i serviceerhverv som angiver begrænsninger for at drive forretning



Kilde: Danmarks Nationalbank, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ifølge Nationalbankens seneste udlånsundersøgelse baseret på svar indhentet i perioden 19. marts til 3. april er det gennemgående forventningen, at tab på udlån vil stige i løbet af 2. kvartal, mens det forventes, at lånebetingelser hverken vil blive strammet eller lempet.

En spørgeskemaundersøgelse, som DI har foretaget hos sit virksomhedspanel i april, viser ikke tegn på en kreditklemme. 60 pct. af virksomheder rapporterer om gode eller meget gode muligheder for at låne, hvilket kun er lidt mindre i forhold til to tredjedele sidste år. 15 pct. svarer, at mulighederne er dårlige eller meget dårlige (mod 12 pct. sidste år).⁶ Ifølge en analyse fra Finans Danmark står de danske banker samtidig grundlæggende godt rustet til at understøtte virksomheder og husholdninger med kreditter, *jf. boks 5.4*.

Forhold på lånemarkedet kan dog være skiftet i løbet af de sidste uger, uden at det nødvendigvis afspejler sig i data på nuværende tidspunkt, og vil fremadrettet være afhængig af konjunkturudviklingen.

⁶ Se DI Analyse: Endnu ingen tegn på kreditklemme, 27. april 2020.

Boks 5.4

Finans Danmarks vurdering af bankernes kapitalssituation

Siden finanskrisen har bankerne øget deres kapital betydeligt. Den totale mængde af kapital i pengeinstitutterne er således øget fra 12 pct. af de risikovægtede eksponeringer i 2007 til knap 25 pct. i 2019. Samtidig er kvaliteten af kapital blevet bedre, da mængden af kernekapital i de danske banker er steget fra 8,1 pct. af de risikovægtede eksponeringer i 2007 til 19,5 pct. i 2019.

Mere kapital gør bankerne bedre rustede til at bære tab under økonomiske kriser. Finans Danmark har med udgangspunkt i et hårdt recessionsscenario fra Nationalbankens seneste stresstest (fra november) vurderet bankernes kapitalssituation. Ifølge analysen vil kapitaloverdækningen falde i forhold til minimumskravet, men bankerne vil ikke have problemer med at leve op til kapitalkravene med de forventninger, der aktuelt er til den økonomiske udvikling (dvs. betydelig genopretning i 2021).

På baggrund af analysen konkluderer Finans Danmark, at der i den aktuelle situation ikke er grundlag for at tale om statslige bankpakker, kapitalindsud eller lignende. Den solide kapitalssituation betyder endvidere ifølge Finans Danmark, at danske banker er godt rustet til at understøtte virksomheder og husholdninger med kreditter i den aktuelle situation.

Tab kan være en konsekvens af et relativt højt gældsniveau blandt danske husholdninger. En række analyser viser imidlertid, at værdien af danske husholdningers aktiver, dvs. deres boliger, aktier, pensionsdepoter, bankindsud mv., er steget mere end deres gæld over en årrække. Den seneste opgørelse fra Danmarks Statistik viser således, at familiernes nettoformue steg med 16,5 pct. fra 2014 til 2018 til lige knap 2 mio. kr. pr. familie. På den baggrund fremstår danske husholdninger velkonsoliderede. Dette har også været konklusionen i dybdegående analyser foretaget af EU-Kommissionen under makrobalanceproceduren.

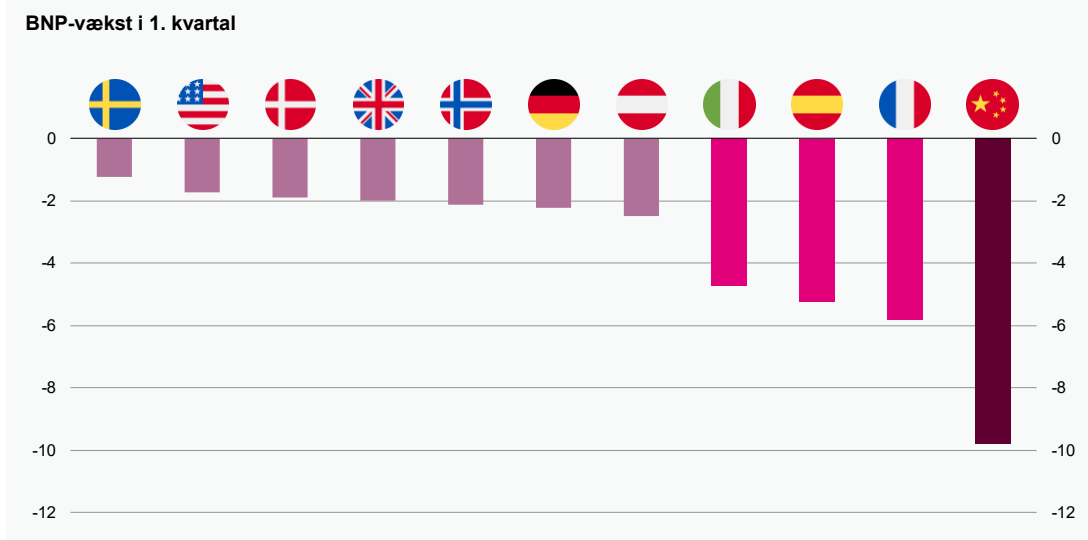
Kilde: Finans Danmark: Bankernes kapitalssituation og corona-krisen, 19. maj 2020 og EU-Kommissionen: Macroeconomic Imbalances Denmark 2013 og 2014, Occasional Papers 133 og 175.

Udvikling i BNP og de offentlige finanser

Udviklingen i dansk økonomi vil først med betydelig forsinkelse blive afspejlet i nationalregnskabstal. Danmarks Statistik har den 15. maj offentliggjort en foreløbig BNP-indikator, der viser et fald i BNP på 1,9 pct. i 1. kvartal. BNP-indikatoren giver det første, helt foreløbige bud på den kvartalsvise vækst inden det første egentlige nationalregnskab. Nationalregnskabstal revideres efterfølgende ad flere omgange, og revisionerne kan erfaringsmæssigt være store. I den aktuelle situation er indikatoren behæftet med særligt stor usikkerhed.

Faldet i BNP i 1. kvartal placerer dansk økonomi blandt de lande, der indtil videre har haft den mindst alvorlige tilbagegang, jf. figur 5.16. De foreløbige tal viser, at det især er lande med tidlige eller store virusudbrud, der ser ud til at have haft de største fald. Kina har således været hårdt ramt i 1. kvartal, men for de fleste lande må tilbagegangen forventes at blive større i 2. kvartal. Desuden kan størrelsen på tilbageslaget og landenes indbyrdes rangering ændre sig, i takt med at nationalregnskabet bliver konsolideret i de enkelte lande.

Figur 5.16



Anm.: Foreløbige opgørelser skal tages med væsentlige forbehold.
Kilde: Macrobond og egne beregninger.

Tempoet i genopretningen vil fundamentalt afhænge af pandemiens videre forløb, og i hvor høj grad tilbageholdenhed hos forbrugere og virksomheder herhjemme og i udlandet vil holde efterspørgslen tilbage. Udviklingen i udlandet er af særskilt stor betydning for en lille, åben økonomi som den danske.

Coronakrisen får stor betydning for de offentlige finanser via dels de direkte udgifter til hjælpepakkerne og dels effekterne af et økonomisk tilbageslag gennem de automatiske stabilisatorer (lavere skatte- og afgiftsindtægter og øgede udgifter til blandt andet indkomstoverførsler), *jf. boks 5.5*. Hertil kommer eventuelle finanspolitiske lempelser for at understøtte aktivitet og beskæftigelse.

Coronakrisen og de offentlige finanser

I Økonomisk Redegørelse, maj 2020, skønnes budgetunderskuddet i 2020 at blive 7,2 pct. af BNP og 1,8 pct. af BNP i 2021. Sådanne budgetunderskud finansieres via låntagning, og derfor stiger statsgælden. Finansieringen af offentlig gæld adskiller sig fra privat gæld ved, at gælden ikke skal afvikles på et bestemt tidspunkt, da den i princippet kan "rulles" frem i det uendelige.

Det afgørende gældsmål er gælden sat i forhold til bruttonationalproduktet (gældsandelen), da dette er et mål for den indkomst, der ultimativt skal honorere gælden. En given gældsandel kan holdes i det uendelige, hvis det modsvares af et permanent budgetoverskud (set i forhold til BNP), som modsvarer den relevante rentebetaling. Hvis den relevante rente er fx 2 pct., vil et gældsniveau på 60 pct. af BNP kunne fastholdes i det uendelige ved et budgetoverskud (før renter) svarende til 1,2 pct. af BNP. Med dette overskud sikres det, at rentebetalingerne på gælden kan klares, uden det fører til en gældsspiral. Den løbende finansiering af gælden kræver enten højere skatter eller besparelser på andre udgiftsposter. Hvis budgetoverskuddet er mindre end 1,2 pct. af BNP, vil det hele tiden være nødvendigt at øge gælden for at finansiere rentebetalingerne og dermed udløser en gældsspiral.

Ovenstående illustrerer den grundlæggende dynamik bag den offentlige gæld, men det skal tolkes med forsigtighed, da der antages en stationær situation, hvor budgetsaldo og gæld holdes konstant over lange perioder. Virkelighedens verden er som bekendt ikke stationær; der er gode og dårlige tider, perioder med høj og lav rente osv. Den relevante rente for staten er den vækstkorrigerede rente defineret som renten minus væksten i BNP. Der skal korrigeres for væksten i BNP, da denne indkomstvækst i sig selv tenderer at reducere gældskvoten. Desto højere indkomst, desto nemmere er det at honorere en given gæld.

Udgangspunktet for at håndtere underskuddene skabt af coronakrisen er gode af to grunde. For det første var gældsniveauet i kraft af en konsolideringspolitik bragt ned på ca. 35 pct. af BNP ved udgangen af 2019 – og endnu lavere, hvis man tager hensyn til, at det offentlige også har rentebærende aktiver. Et af argumenterne for denne politik var netop at sikre en stødpude til sikring af handlemuligheder, hvis en krisesituation skulle opstå. Vi står nu i den situation, og derfor har der været mulighed for at lancere blandt andet udgiftskrævende hjælpepakker. For det andet er den vækstkorrigerede rente lav (og endog negativ inden coronakrisen), hvilket dæmper den underliggende tendens til en gældsspiral og dermed kravet til budgetoverskud for at undgå stigende gæld. Den lave rente skyldes særligt to forhold. For det første er det globale renteniveau lavt, og i euroområdet er renten på statsobligationer yderligere holdt nede af massive obligationsopkøb fra ECB. For det andet er det danske rentespejnd (forskellen i renten på danske statsobligationer til fx tyske statsobligationer) lavt og for alle praktiske formål nul. Det afspejler stor tillid til den danske fastkurspolitik og dermed mere generelt den økonomiske politik i Danmark.

Det aktuelle renteniveau kunne derfor lede til den konklusion, at det er "gratis" for staten at gældsfinansiere udgifter. Det er en forhastet konklusion. Den økonomiske politik kan ikke ukritisk tilrettelægges i forventning om, at renten fortsat vil være lav. På globalt plan er der store budgetunderskud og gældsakkumulering, og derfor er der et underliggende opadgående pres på renteniveauet. Hvornår og om det materialiserer sig, er usikkert, men på lidt længere sigt er konsensusforventningerne, at den vækstkorrigerede rente vil være positiv. Hvis man akkumulerer en høj gæld baseret på en forventning om et permanent lavt renteniveau, bringer man sig i en meget sårbar position. Endvidere afhænger renteniveauet af gælden. Det var tydeligt under finanskrisen, hvor en række sydeuropæiske lande med høj statsgæld blev fanget i en gældsfælde med stigende renter. I Danmarks tilfælde er der det ekstra aspekt, at den faste valutakurs forudsætter tillid og troværdighed til den økonomiske politik i Danmark. Hvor grænserne går for at udfordre denne tillid, er svært at fastlægge præcist, men ved stærkt stigende gæld vil den blive udfordret.

Det er helt afgørende for vurderingen af effekterne for de offentlige finanser, hvorvidt der er tale om midlertidige eller permanente ændringer. Et midlertidigt underskud – også selv om det er relativt stort – vil øge gælden, men ikke til et kritisk niveau. En stigning i gældskvoten fra 35 pct. til fx 50 pct. er håndterbart. I årene før coronakrisen var der kun 13 EU-lande, der havde et gældsniveau under 60 pct., som er gældsgrænsen i eurosamarbejdet. Permanente budgetunderskud vil imidlertid hurtigt bringe gælden op på et højere niveau. Et midlertidigt budgetunderskud (selv hvis det er relativt stort) har begrænsede effekter på de offentlige finanser i de efterfølgende år, da finansieringen netop kan spredes over mange år. Et budgetunderskud på 5 pct. i et enkelt år vil således kun have en effekt på den finanspolitiske holdbarhed med 0,05 pct. af BNP.

Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt præcist at skønne over, hvordan hjælpepakkerne påvirker de offentlige finanser. Dels kendes det præcise træk ikke på ordningerne, og dels kræver det en vurdering af afledte effekter på aktiviteten både den umiddelbare effekter og effekt på genopretningsprocessen. Selvom der er plads i de offentlige finanser til at håndtere store kortvarige underskud, er det ikke ensbetydende med, at anvendelse af offentlige midler er omkostningsfrit. Midlerne kunne anvendes på andre formål. Konkret i forhold til hjælpepakkerne er spørgsmålet, om udgifterne til videreførelse bedre kan anvendes på andre formål. Hjælpepakkerne har afledte samfundsøkonomiske omkostninger, da de bremser omstillinger og tilpasninger og dermed vækst og velstand.

Afrunding

Coronapandemien har ført til et alvorligt tilbageslag i dansk økonomi, der allerede ses i de foreløbige og usikre tal for BNP-faldet i 1. kvartal, og som forventeligt vil ramme endnu hårdere i 2. kvartal. Indikatorerne viser dog også tegn på genoptagelse af økonomiske aktiviteter på områder, der er blevet genåbnet. Forbrugerne og virksomhederne er blevet en anelse mindre pessimistiske i de seneste målinger af forbrugertillid og erhvervstillid. Det er imidlertid for tidligt at konkludere på styrken i opgangen i den økonomiske aktivitet som følge af genåbningerne. En række faktorer peger også på, at den økonomiske aktivitet ikke alene er påvirket af nedlukning, men i mindst lige så stor grad af adfærdsændringer. Samtidig har effekterne af den globale økonomiske krise endnu ikke vist sig i fuldt omfang for de eksportorienterede erhverv.

Udviklingen på det sundhedsmæssige område vil trods genåbningerne fortsat have en stor betydning. På den ene side vil økonomien påvirkes yderligere i negativ retning, såfremt der kommer - eller alene opstår bekymring for - en anden smittebølge, og på den anden side vil den økonomiske situation forventelig forbedre sig, såfremt der i en nær fremtid udvikles enten effektive behandlingsformer eller en vaccine.

Erfaringerne fra tidligere kriser viser store forskelle på tværs af brancher både i den direkte påvirkning og i det efterfølgende tilpasningsforløb, med henhold til længde og dybde. Det må også forventes at være tilfældet i den aktuelle krise, og genopretningen af økonomien vil være forbundet med en række strukturændringer. Disse brancheforskelle er også af betydning for arbejdsmarkedet, da forskellige lønmodtagergrupper kan være påvirket afhængig af de præcise brancheeffekter.

Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at skønne præcist over ledighedsudviklingen mv. Et mere negativt forløb kan få en selvforstærkende effekt i form af øget usikkerhed, som kan påvirke efterspørgsel, långivning m.m.

6. Tilpasningsdynamik i dansk økonomi

Økonomien påvirkes løbende af en række forhold, der ændrer vilkårene for virksomheder og lønmodtagere. Omstillingsbehovet er drevet af mange forhold, herunder ny teknologi, ændringer i behov og forbrugsmønstre, ændrede afsætningsmuligheder, konkurrence fra udlandet og meget mere. Bremses omstillinger og tilpasninger, bliver konsekvenserne lavere produktivitet og velstand og dermed ringere muligheder for at forene høj beskæftigelse med høj velstand. Omstillingsbehovet bliver ikke mindre under en økonomisk krise, tværtimod er omstillingsevnen afgørende for den økonomiske genopretning.

Danmark tilhører en gruppe af lande, som er kendetegnede ved et veludbygget velfærdssamfund med forskellige typer af velfærdsservice som gratis uddannelse, fri adgang til sundhedstjenester og pleje m.m. og et relativt finmasket socialt sikkerhedsnet. Derfor er skatterne høje sammenlignet med de fleste andre lande. Dertil kommer, at den offentlige sektor blandt andet bidrager med rammer for et dynamisk erhvervsliv ved at sikre infrastruktur, adgang til global afsætning, offentlig understøttet forskning og adgang til uddannet arbejdskraft samt ikke mindst et retsvæsen, som muliggør fair regler på markedspladsen.

Danmark skal forene en udbygget offentlig sektor med en velfungerende økonomi for at sikre høj velstand og finansieringen af velfærdssamfundet. For en lille og åben økonomi som den danske har det altid været afgørende at sikre en høj konkurrencedygtighed for at kunne understøtte en høj velstand. Igennem en årrække har dette været muligt, og det skyldes blandt andet kombinationen af et fleksibelt arbejdsmarked og en liberal privat sektor.

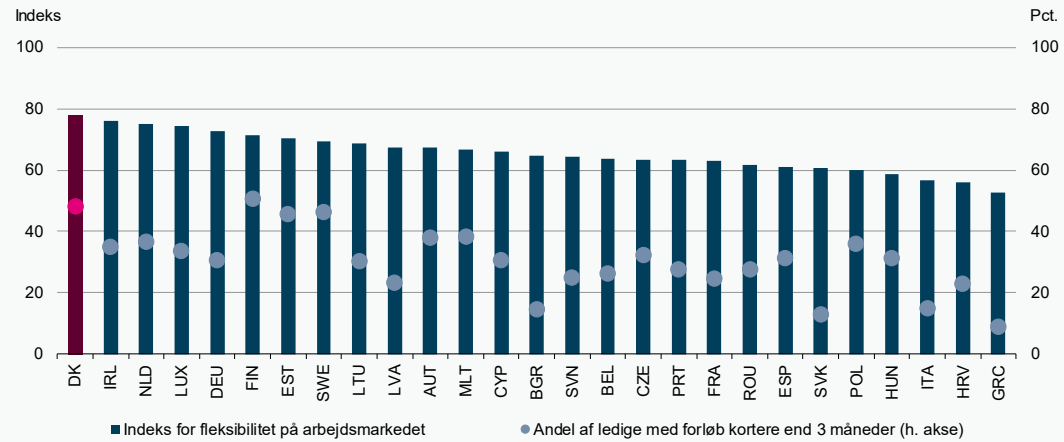
Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved høj fleksibilitet. Det er relativt nemt for virksomheder at ansætte og afskedige medarbejdere og dermed tilpasse antallet af beskæftigede i forhold til markedsudviklingen. Samtidig er der et sikkerhedsnet, der sikrer medarbejderne en indkomst, hvis de mister jobbet, og en aktiv arbejdsmarkedspolitik med fokus på at bringe ledige tilbage i beskæftigelse. Samlet er det kendt som flexicurity modellen.

Den særlige danske position kommer tydeligt frem i World Economic Forums årlige konkurrencedygtighedsrapport, der rangerer verdens lande efter konkurrencedygtighed på forskellige parametre. En af parametrene omhandler arbejdsmarkedets fleksibilitet, der blandt andet er baseret på, hvor nemt det er at ansætte og afskedige, medarbejderrettigheder og graden af aktiv arbejdsmarkedspolitik i form af fx muligheden for opkvalificering.

Samlet var Danmark i 2019 rangeret som det land med det tredje mest fleksible arbejdsmarked, kun overgået af Singapore og Schweiz. Blandt de 27 EU medlemslande lå Danmark i top, *jf. figur 6.1*. Sammenlignes EU landene på, hvor hurtigt ledige kommer tilbage i job, ligger Danmark også her i top. I 2019 var halvdelen af ledighedsforløbene af kortere varighed end tre måneder. I de fleste andre EU-lande er ledighedsforløbene længere. Det skal også ses i lyset af den aktive beskæftigelsesindsats, hvor ledige skal stå til rådighed for arbejde eller uddannelse og deltage i tilbud om aktive indsatser i jobcenteret, *jf. bilag 6.6*.

Figur 6.1

Fleksibilitet på arbejdsmarkedet



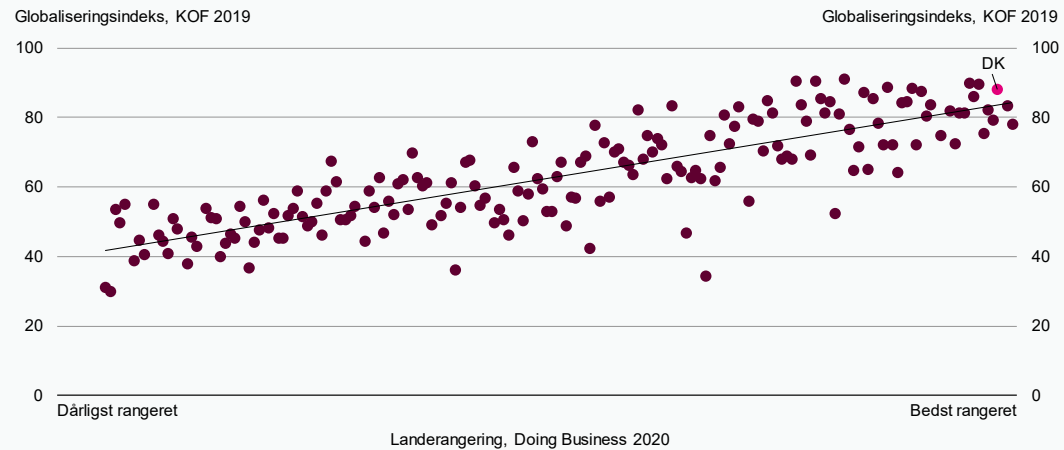
Anm.: Indekset afspejler sammenvæjning af en række indikatorer. Andelen af ledige med forløb kortere end 3 måneder er opgjort for 2019.

Kilde: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report, 2019*, Eurostat og egne beregninger.

Et tilsvarende billede findes, når den private sektors muligheder vurderes ud fra blandt andet, hvor nemt det er at drive forretning, og hvor tæt økonomien er integreret i den globale økonomi. Som eksempel ligger Danmark højt på Verdensbankens Ease of Doing Business-indeks og er samtidig et af de lande, der er mest integreret i den internationale økonomi, *jf. figur 6.2*.

Figur 6.2

Sammenhæng mellem globalisering og fleksibelt erhvervsliv



Anm.: Globaliseringsindekset fra KOF er dannet på baggrund af økonomiske, sociale og politiske indikatorer. Verdensbankens Ease of Doing Business-rangering er baseret på en sammenvæjning af indikatorer for blandt andet virksomhedernes skattebetaling, adgang til kredit, toldregler og bureaukrati ved opstart af ny virksomhed.

Kilde: KOF Swiss Economic Institute, Verdensbanken og egne beregninger.

Trods den alvorlige økonomiske situation forårsaget af coronakrisen er det afgørende at fastholde dynamikken og understøtte omstillinger og tilpasninger i økonomien. Hjælpepakkerne indført som respons på nedlukninger forårsaget af coronapandemien har givet en indkomstsikring og medvirker til at opretholde produktionskapaciteten. Pakkerne har imidlertid også en status-quo bias, da de i et vist omfang fastfryser økonomien og sætter markedsmekanismens tilpasninger ud af kraft. Det gælder

både ordninger til kompensation af indkomsttab for selvstændige og dækning af faste omkostninger og lønkompositionen. Det er derfor vigtigt, at hjælpepakkerne er midlertidige.

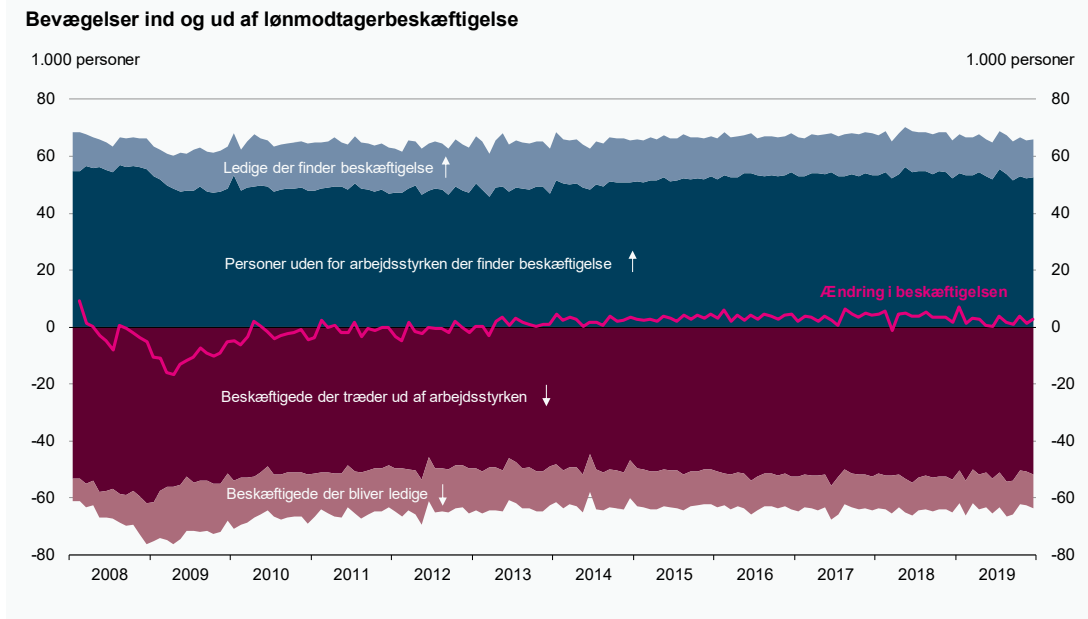
Dette kapitel ser nærmere på tilpasningsdynamikken i dansk økonomi. Effekter på beskæftigelse er oftest de første og meste synlige tilpasninger, og job opstår og forsvinder, når virksomheder vælger at ansætte eller afskedige medarbejdere. Dynamikken med både skabelse af nye job og destruktion af gamle job belyses både under normale konjunkturforskel og under krisetider. Tilsvarende er der en betydelig dynamik på virksomhedssiden med åbning, vækst, sammenlægninger og lukninger af virksomheder. Den dynamik bidrager til omstillinger af kapitalapparatet og medarbejdersammensætningen og dermed øget produktivitet. Kortlægning af dynamikken i dansk økonomi understreger behovet for, at den økonomiske politik ikke forhindrer disse tilpasninger.

Fleksibilitet på det danske arbejdsmarked

Jobmobilitet er med til at sikre, at arbejdskraften allokeres til de job, hvor den efterspørges, og hvor der er det bedste match i forhold til kvalifikationer. Jobmobilitet gavner desuden vidensdelingen i samfundet og hæver derved produktiviteten. Et fleksibelt arbejdsmarked, hvor arbejdstagere relativt nemt kan skifte fra job til job, er en vigtig egenskab, der er medvirkende til, at økonomien hurtigt kan tilpasse sig både konjunkturrelle og strukturelle ændringer. Særligt i små og mellemstore virksomheder – som der er relativt mange af i Danmark – kan det være en fordel, fordi det er sværere at flytte arbejdskraften rundt internt i virksomheden end for store virksomheder.

Arbejdsmarkedet er karakteriseret ved et meget højt niveau for indgang og udgang fra job. De seneste år har der hver måned været flere end 60.000 personer, der kom i job efter en kortere eller længere periode uden beskæftigelse, mens et lidt mindre antal har forladt beskæftigelse, *jf. figur 6.3*. Løbende kommer der personer ind på arbejdsmarkedet (fx unge efter uddannelse, tilgang af udenlandsk arbejdskraft), mens andre forlader arbejdsmarkedet (fx ved pensionering, afgang af udenlandsk arbejdskraft). Disse bevægelser udgør en stor del af bruttostrømmene ind og ud af job. Hertil kommer der en stor dynamik på arbejdsmarkedet i form af folk der skifter fra et job til et andet.

Figur 6.3



Anm.: Se bilag 6.5 for metode. Figuren viser strømmene ind og ud af beskæftigelse. Hvis en person har en kortere periode mellem to job uden beskæftigelse, indgår dette som henholdsvis bevægelse ud og ind i beskæftigelsen. Personer, der skifter direkte fra et job til et andet, indgår ikke i figuren.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Selv under finanskrisen i 2009, var der kun en lille nedgang i den overordnede dynamik på arbejdsmarkedet, og mange kom hver måned i job.

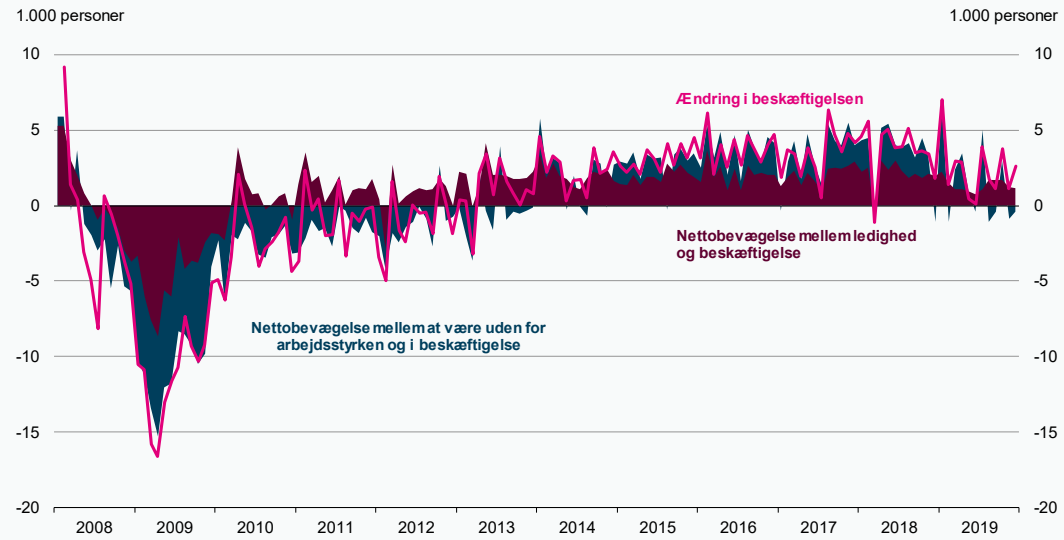
Dynamikken er alligevel præget af tydelige konjunktoreffekter. I perioder med økonomisk fremgang er der en nettotilgang til beskæftigelse og omvendt under en konjunkturedgang, *jf. figur 6.4*. Det dækker både over bevægelser mellem ledighed og beskæftigelse, og også ind- og udgang fra arbejdsstyrken.

Der er flere kilder til disse bevægelser, blandt andet ændrede mønstre i søgningen mod uddannelser og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Dertil kommer, at udenlandsk arbejdskraft igennem de senere år har fået en større betydning – særligt i de konjunkturfølsomme erhverv. Nettotilgangen af udenlandsk arbejdskraft afhænger af konjunkturerne, hvilket bidrager til at dæmpe de normale konjunkturudsving, *jf. bilag 6.1*.

Nettotalene dækker altså over store bruttobevægelser. Selv i 2009, hvor beskæftigelsen aftog mest under finanskrisen, var der i gennemsnit 13.000 ledige, der fandt beskæftigelse hver måned.

Figur 6.4

Nettobevægelse til beskæftigelse

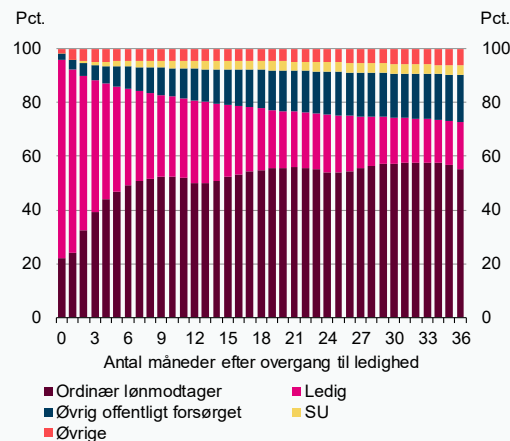


Anm.: Et positivt tal betyder stigning i beskæftigelsen, fx at flere går fra ledighed til beskæftigelse end omvendt. Nettoændringerne summer ikke til ændringen i beskæftigelsen i de enkelte måneder grundet sæsonkorrektion. Se bilag 6.5 for metode.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Under finanskrisen var ledigheden høj, men den høje dynamik betød, at de fleste ledighedsperioder var relativt korte. Omkring 50 pct. af nyledige under finanskrisen (i 2009) var tilbage i ordinær beskæftigelse 12 måneder efter de blev ledige, *jf. figur 6.5*. Det var en medvirkende årsag til, at hverken ungdomsarbejdsledigheden eller langtidsledigheden steg så meget som i de fleste andre lande set i forhold til konsekvenserne af finanskrisen. Der er dog forskelle på tværs af brancher, *jf. figur 6.6*. Trods disse forskelle er det mest påfaldende, at forskellen i overgangsrate fra ledighed til beskæftigelse ikke er større, når et kriseår som 2009 sammenlignes med et godt konjunktur år som 2018.

Figur 6.5

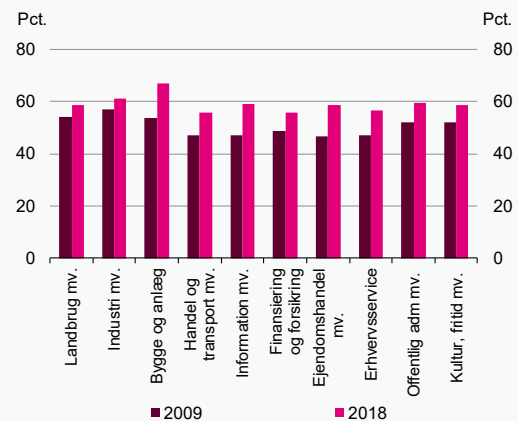
Udviklingen i arbejdsmarkedstilknytningen for nyledige i 2009



Anm.: Se boks B6.1 i bilag 6.3 for metode.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks register.

Figur 6.6

Nyledige der er i ordinær beskæftigelse 12 måneder efter overgang til ledighed



Det er en konsekvens af en høj jobmobilitet, at den gennemsnitlige jobanciennitet i Danmark er lavere end i de fleste andre lande, *jf. bilag 6.2*. I Danmark er det omtrent hver femte beskæftigede, der har mindre end 12 måneders anciennitet i jobbet

En høj jobomsætning er ikke et mål i sig selv. Det er derimod *muligheden* for jobskifte og *muligheden* for at ansætte og afskedige medarbejdere, der giver den hensigtsmæssige dynamik på arbejdsmarkedet. Det er derfor ikke umiddelbart muligt præcist at svare på, hvilket niveau af jobomsætning, der er ønskværdigt for samfundet. Det er dog en stærk indikation på, at balancen i det danske system ikke er helt skæv, at et højt beskæftigelsesniveau er foreneligt med et højt velstandsniveau og en relativt lige indkomstfordeling.

Dybe og langvarige lavkonjunkturer, som indebærer perioder med høj ledighed, rammer ikke alle dele af arbejdsmarkedet i samme omfang. Særligt unge uden erhvervs erfaring og med et begrænset fodfæste på arbejdsmarkedet kan blive hårdere ramt end andre grupper. Ligeledes kan det være svært for ældre, der bliver ledige, at finde et job igen. Det er en særlig udfordring, hvis højere ledighed skaber øget langtidsledighed, da det efter en længere ledighedsperiode kan være vanskeligt at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Empiriske analyser finder dog ikke, at ledighed har langvarige negative effekter på arbejdsmarkedstilknytningen på tværs af befolkningsgrupper i Danmark, *jf. boks 6.1*. Stigende ledighed øger dog kravene til arbejdsmarkedspolitikken og den øvrige økonomiske politik for at sikre, at dette ikke omsætter sig i vedvarende høj ledighed.

Jobmobilitet er ofte forbundet med et brancheskift og er derfor en vigtig mekanisme for reallokering af arbejdskraftressourcerne. Under finanskrisen var det omkring 30 pct. af de nyledige (i 2009), som fandt nyt job i løbet af de 12 første måneder, der skiftede hovedbranche.⁷ For beskæftigede kan job-til-job skift selvfølgelig også være forbundet med et brancheskift.

Betydningen af brancheskift for nyledige, der finder et nyt job i 2009, er illustreret i figur 6.7 opdelt efter branchetilknytning før overgang til ledighed for udvalgte brancher i 2009.⁸ Mange forhold afgør muligheder for brancheskift. Der er et generelt højt niveau, men der er også nogle tydelige forskelle. Se bilag 6.4 for en uddybning.

En lav andel af nyledige, der skifter branche ved nyt job, kan skyldes, at det fortsat er efterspørgsel efter de nylediges kompetencer inden for den branche, hvor de tidligere var beskæftiget, og at de derfor kun i mindre grad har haft behov for at søge job uden for branchen. Men det kan også skyldes, at det kan være svært for de nyledige at gøre brug af deres færdigheder i andre brancher.

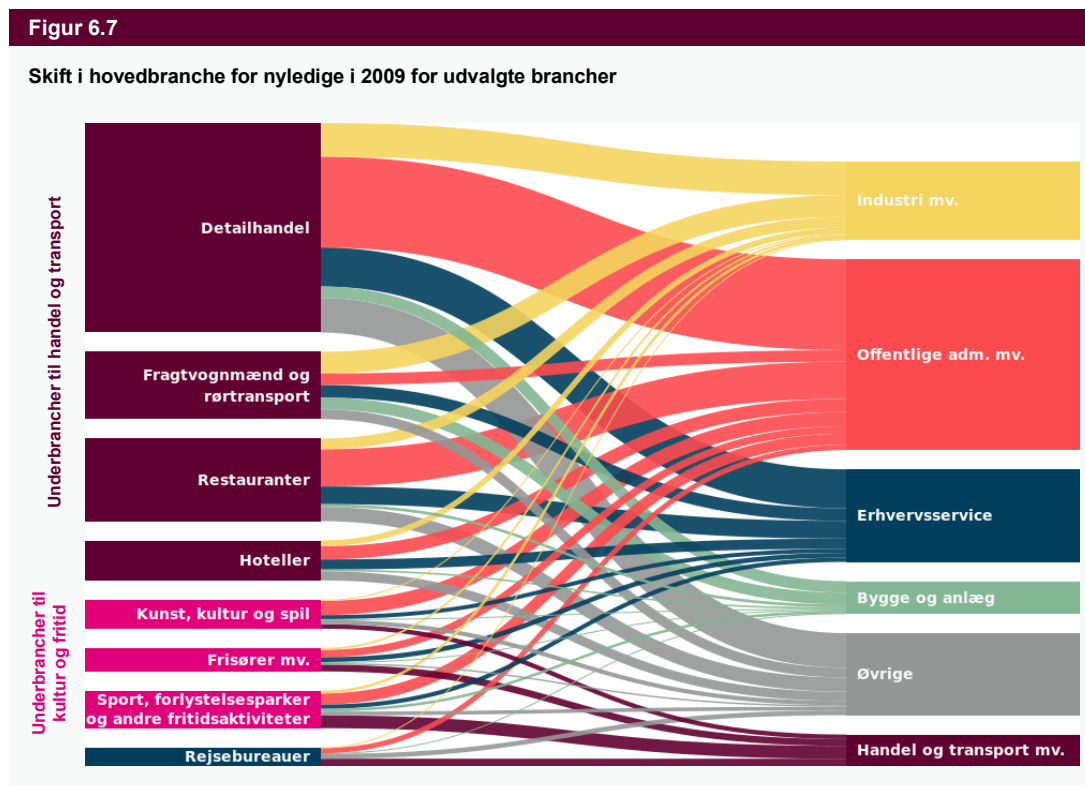
For ledige i 2009 med tidligere ansættelse i hotelbranchen var det omkring 40 pct. af dem, der var i job inden for 1 år, der vendte tilbage til et job i netop hotelbranchen. Knap 40 pct. fandt job i en anden hovedbranche (dvs. uden for hovedbranchen *handel og transport mv.*), mens omkring 20 pct. fandt job i en anden underbranche under *handel og transport mv.* Derudover var der en tendens til, at flere ledige søgte over i *erhvervs service* end i *handel og transport mv.*, hvilket skal ses i lyset af, at virksomhederne inden for *handel og transport mv.* beskæftigede knap 2½ gange så mange lønmodtagere som

⁷ Hovedbranchen er baseret på det helt overordnede 10-brancheniveau.

⁸ På tværs af de udvalgte brancher gælder det, at en stor del af ledighedsberørte, der skiftede hovedbranche i forbindelse med et ledighedsforløb i løbet af 2009 skiftede til offentlig administration mv., *jf. figur 6.7*. Det skal dels ses i lyset af, at der er tale om en stor branche, dels at beskæftigelsen i denne branche steg med mere end 25.000 lønmodtagere i løbet af 2009, hvor den øvrige lønmodtagerbeskæftigelse faldt knap 150.000 i den samme periode.

virksomhederne inden for *erhvervs-service*. Omvendt var der en lav andel af nyledige, der skiftede hovedbranche i bygge- og anlæg samt industrien, hvilket formentlig skal ses i sammenhæng med forskelle i uddannelsesmønstre og kvalifikationer brancherne i mellem.

På tværs af de viste brancher gælder det, at en stor del af ledighedsberørte, der skiftede hovedbranche i forbindelse med et ledighedsforløb i løbet af 2009, skiftede til *offentlig administration mv.* Det skal dels ses i lyset af, at der er tale om en stor branche, dels at beskæftigelsen i denne branche steg med mere end 25.000 lønmodtagere i løbet af 2009, mens den øvrige lønmodtagerbeskæftigelse faldt knap 150.000 personer i samme år.



Anm.: Figuren dækker knap 4.800 personer, der mistede jobbet i 2009 og fandt ny beskæftigelse i anden hovedbranche inden for 12 måneder. Den efterfølgende branchetilknudning er vist for ledige, der (igen) er i ordinær beskæftigelse 12 måneder efter overgang til ledighed. *Frisører mv.* dækker over branchen *frisører, vaskerier og andre serviceydelser*. *Rejsebureauer* er en underbranche til *erhvervs-service*. Se boks B6.1 i bilag 6.3 for metode.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Boks 6.1

Studier af langvarige konsekvenser for arbejdsmarkedstilknytningen i kølvandet på økonomiske tilbageslag

En række studier har belyst koblingen mellem konjunkturerne og tilknytningen til arbejdsmarkedet med fokus på de potentielt langvarige konsekvenser af økonomiske tilbageslag.

Andersen, TM, Maibom, J, Svarer, M & Sørensen, A (2017) undersøger, om konjunkturudsving giver forskellig tilknytning til arbejdsmarkedet på tværs af aldersgrupper. På baggrund af danske registerdata findes en mærkbar aldersafhængig persistens i beskæftigelsesgraden. Yngre arbejdstagere har en tendens til at være mere udsatte for konjunkturudsving end ældre arbejdstagere. Til gengæld er genopretningen hurtigere blandt de unge generationer, mens den er længerevarende for de ældre generationer.

Selv om sandsynligheden for at blive ledig ifølge studiet er større for personer, der færdiggør en uddannelse under en lavkonjunktur, er der altså ikke tegn på, at konjunktursituationen på færdiggørelsestidspunktet er forbundet med signifikante varige effekter på dimittendernes beskæftigelsesforhold. Det er en indikation på, der ikke er såkaldte tabt generation-problemer, hvor generationer, der træder ind på arbejdsmarkedet i år med ugunstige konjunkturer, oplever varige tab.

Raaum, O., & Røed, K. (2006) finder på baggrund af mikro- og makrodata for Norge, at arbejdsmarkedsforholdene på tidspunktet for indtræden på arbejdsmarkedet har en betydelig og vedvarende effekt på udsigterne for beskæftigelse. Personer, der står over for særligt ugunstige lokale arbejdsmarkedsforhold, når de forlader uddannelsessystemet, er underlagt større sandsynlighed for at blive ledig i løbet af deres arbejdsliv. De negative effekter påvirker alle dele af befolkningen og altså ikke kun individer med særlig dårligt stillet baggrund.

Yagan, D. (2019) analyserer på baggrund af data for amerikanske lokalområder de langsigtede konsekvenser af finanskrisen. Papiret finder, 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. Papiret argumenterer for, at den langvarige effekt af tilbageslaget tegner sig for over halvdelen af det amerikanske alderskorrigerede beskæftigelsesfald i 2007-2015. Effekten var større blandt ældre og lavindkomstgrupper, som typisk mistede jobbet under krisen. Men også i større fyringsrunder kan den negativt varige effekt spores. Resultatet indikerer, at finanskrisen har medført beskæftigelses- og indkomsttab, selv efter arbejdsløsheden signalerede på opsving.

Kilde: T. M. Andersen, J. Maibom, M. Svarer & A. Sørensen 2017, "Do Business Cycles Have Long-Term Impact for Particular Cohorts?", *LABOUR*, 31 (3), s. 309-336.

O. Raaum, & K. Røed, 2006, "Do Business Cycle Conditions at the Time of Labor Market Entry Affect Future Employment Prospects?" *Review of Economics and Statistics*, 88 (2), 193-210.

D. Yagan (2019), "Employment Hysteresis from the Great Recession", *Journal of Political Economy* 127 (5), 2505-2558

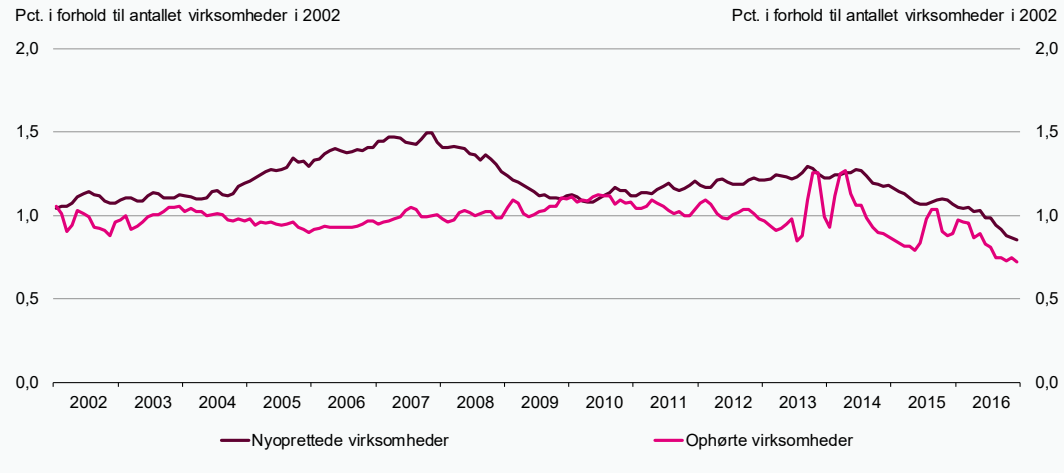
Virksomhedsdynamik

Der foregår en konstant udskiftning af virksomheder inden for og på tværs af brancher. Dette gælder i alle faser af konjunkturcyklen. Det er en naturlig del af et dynamisk erhvervsliv, at nye virksomheder opstår og udfordrer de eksisterende, og at erhvervsstrukturen ændrer sig i takt med efterspørgslen og den teknologiske udvikling. Derudover er konsolideringer i brancher en naturlig del af en markedsøkonomi. Når vi hhv. importerer og eksporterer varer og tjenester svarende til ca. 50 pct. af BNP, er det et tegn på, at disse dynamikker går på tværs af grænser, og at international afsætning og udenlandske virksomheders tilstedeværelse i Danmark er en betydelig del af virksomhedsdynamikken i dansk erhvervsliv.

Denne dynamik er illustreret i figur 6.8 der viser antal nye og ophørte virksomheder pr. måned i private byerhverv i periode 2002-2016. Der er en tydelig konjunkturafhængighed. Under højkonjunktureren i 2005-2007 var der en meget høj indgangsrate af virksomheder. Under finanskrisen var der et fald i etableringsraten for nye virksomheder, og antallet af nye og ophørte virksomheder var cirka det samme. Selv under finanskrisen var der således et relativt højt omfang af nyetableringer af virksomheder inden for det private byerhverv. Når etableringsraten af nye virksomheder generelt er højere end virksomheder, som ophører, skal det ses i sammenhæng med, at nye virksomheder ofte er mindre målt på antal beskæftigede. En højere etableringsrate er derfor ikke nødvendigvis ensbetydende med en samlet stigning i økonomiske aktivitet.

Figur 6.8

Nye og ophørte virksomheder pr. måned i private byerhverv, 2002-2016



Anm.: Private byerhverv dækker over brancherne Industri, Bygge og anlæg, Handel, Transport, Hoteller og restauranter, Information og kommunikation, Vidensservice og Rejsebureauer, rengøring og anden operationel service. Data er sæsonkorrigeret og vist som 3 måneders glidende gennemsnit. Efter 2012 observeres en række databrud, som medfører udsving i serierne. Der foreligger kun data frem til og med 2016.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 6.7 ser nærmere på den historiske udskiftning af virksomheder i erhverv som har været særligt ramt af coronakrisen.

Produktivitet og virksomhedsdynamik

Virksomhedsdynamik har stor betydning for produktivitetsudviklingen. Det gælder ved skift i erhvervsstrukturen, udskiftning af virksomheder og forskydninger i markedsandele inden for brancher (fordi højproduktive virksomheder udkonkurrerer lavproduktive virksomheder).

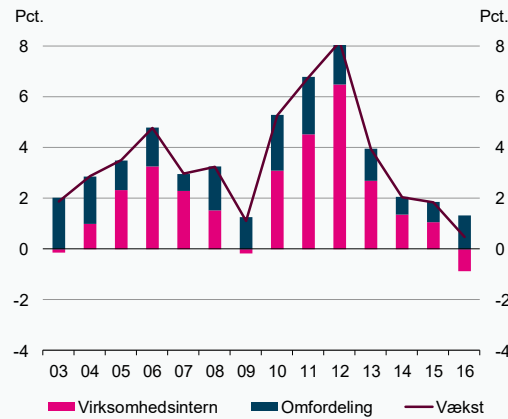
Generelt har industrien en højere produktivitetsvækst end servicesektoren, *jf. figur 6.9 og figur 6.10*. Den svagere produktivitetsudvikling kan dels forklares ved at de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv generelt ikke er udsat for samme grad af international konkurrence som industrien, og at det for nogle serviceaktiviteter (hvor menneskelig interaktion er central) kan være sværere at opnå en høj produktivitetsvækst.

Omfordeling af ressourcer mellem virksomheder (dvs. ændrede markedsandele og udskiftning af virksomheder) indgår som et vigtigt bidrag til den samlede produktivitetsvækst i både industri og service, hvilket er et vigtigt tegn på, at ressourcer ikke fastholdes i lavproduktive virksomheder på længere sigt.

I industrien har virksomhedernes interne produktivetsforbedringer (f.eks. igennem anvendelse af nye teknologier) udgjort det største bidrag til produktivitetsvæksten. Incitamentet til interne forbedringer drives blandt andet også af konkurrence, herunder konkurrence fra udenlandske virksomheder.

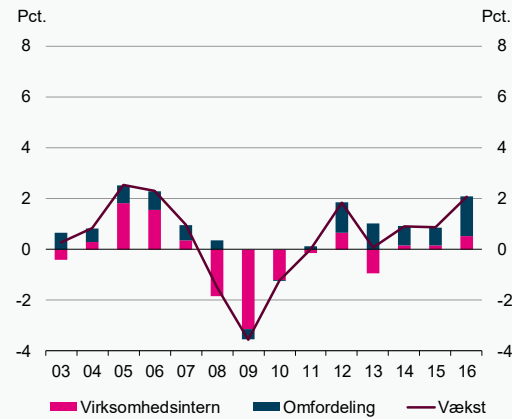
Figur 6.9

Dekomponering af timeproduktivitetsvækst, Industri



Figur 6.10

Dekomponering af timeproduktivitetsvækst, Service



Anm.: Figurene viser omfordeling over tre år. Den anvendte metode tager udgangspunkt i Dansk Økonomi, efterår 2013, hvor den aggregerede produktivitetsvækst består af bidrag fra virksomhedsintern produktivitetstigning og bidrag fra omfordeling mellem virksomheder (dvs. bidrag fra ændrede markedsandele, ophørte virksomheder og nye virksomheder). I opgørelsen er der frasorteret fonde og foreninger, selvstændige offentlige virksomheder, observationer med negativ værditilvækst og virksomheder med mindre end én fuldtidsbeskæftiget.

Kilde: Danmarks Statistik, De Økonomiske Råd: Dansk Økonomi, efterår 2013 og egne beregninger på detaljerede virksomhedsdata.

Der er et systematisk bidrag fra omfordeling af ressourcer. Bidraget er størst og mest systematisk inden for industrien. Generelt observeres der en svagere produktivitetsvækst i de hjemmemarkeds orienterede serviceerhverv. For nogle af de servicebrancher, som har været særlig udsatte i forbindelse med coronakrisen, er der stor forskel på både udviklingen i produktivitet, og hvad der har bidraget hertil, *jf. bilag 6.8.*

Krise og konkurser

En økonomisk krise kan påvirke erhvervsstrukturen. Erhvervsstrukturen kan bl.a. påvirkes af flere konkurser, opkøb, fusioner og konsolidering af nødlidende selskaber. Antallet af konkurser er i de seneste tre større tilbageslag steget betydeligt de første cirka 3-4 år efter tilbageslaget for derefter at stagnere og efterfølgende falde tilbage til nogenlunde samme niveau efter en 5-7 år, *jf. boks 6.2.*

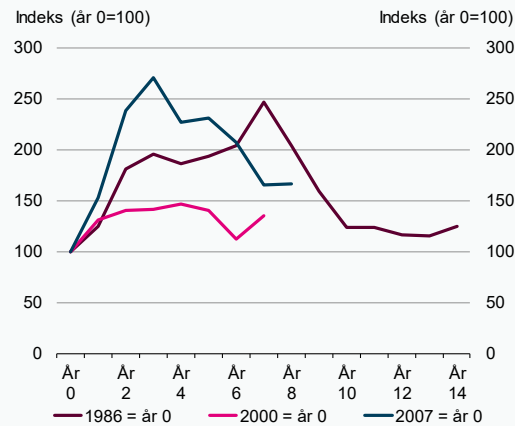
Boks 6.2

Konkurser i Danmark under tidligere kriser

Antallet af konkurser stiger i en krise. Under de seneste tre kriser (finanskrise, dog-com-krise i blandt andet USA, og tilbage-slaget i slut-firserne) ses en klar tendens til, at antallet af konkurser stiger betydeligt efter krisen for så at falde igen 3-7 år efter krisen. Efter finanskrise steg antallet af konkurser også inden for de servicebrancher, som også er påvirket af coronakrisen. Det er især mindre konkurrencestærke virksomheder, som går konkurs. Nedgang i efterspørgslen – som i den nuværende situation med et kraftigt og meget pludseligt efterspørgselsfald – forårsager typisk flere konkurser, men forud har virksomheder ofte et længere forløb med svindende indtjening, jf. figur a og b og bilag 6.9.

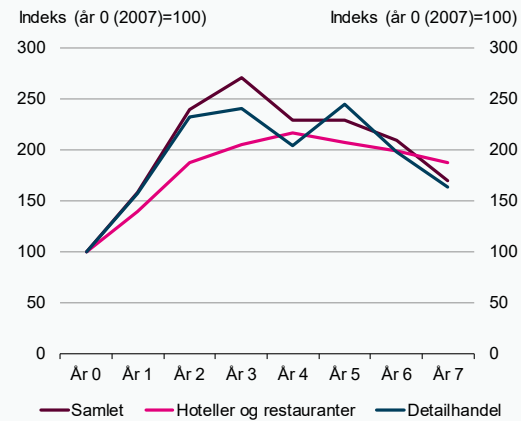
Figur a

Konkurser i tre økonomiske kriser



Figur b

Konkurser efter finanskrise for udvalgte brancher

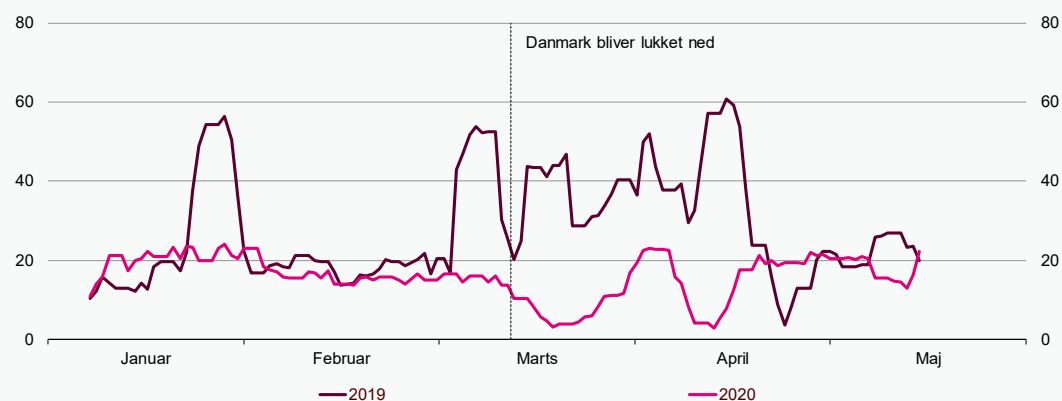


Kilde: Danmarks Statistik.

I den nuværende krise faldt antallet af konkurser lige omkring nedlukningen af Danmark, men steg igen i ugerne efter til et normalt niveau, jf. figur 6.11. Det kan til dels skyldes, at nedlukning af det offentlige, som har bevirket en arbejdspuddel hos Gældsstyrelsen, domstole mv., og som har forsinket processerne omkring konkurs. Der kan også være en effekt af, at finansielle institutioner har givet udvidet adgang til kredit for virksomheder, der ellers ville være i risiko for konkurs, understøttet af de statslige garantier.

Figur 6.11

Udviklingen i konkurserne op til og efter Danmark blev lukket ned



Anm.: Figuren viser antal konkurser beregnet som et 7-dags glidende gennemsnit. Boks B6.3 i bilag 6.9 beskriver datagrundlaget.
Kilde: Datascraping fra Statstidende og virk.dk.

Tilsyneladende har coronakrisen endnu ikke for alvor betydet nogen større stigning i konkurser, og der er endnu ikke noget der tyder på, at der er flere konkurser i de erhverv, der har været særligt hårdt ramt af restriktionerne, herunder restauranter, *jf. bilag 6.9*. Man skal dog være opmærksom på, at en stigning i antal konkurser formentlig først slår igennem efter en længere periode.

Analysen viser, at manglende likviditet generelt spiller den største rolle for en virksomheds risiko for at forlade markedet. Jo større andel omsætningsaktiverne (som er likvide) udgør af de samlede aktiver, og jo større omsætningsaktiverne er i forhold til den kortfristede gæld, desto mindre risiko er der for, at en virksomhed forlader markedet, når der tages højde for en række andre forhold. Endvidere er risikoen for at forlade markedet lavere, jo mindre forholdet er mellem en virksomheds gæld og dens samlede aktiver (dvs. jo større egenkapitalandel). Det peger på, at hjælpepakkerne i en periode kan understøtte, at færre virksomheder går konkurs, *jf. bilag 6.9*.

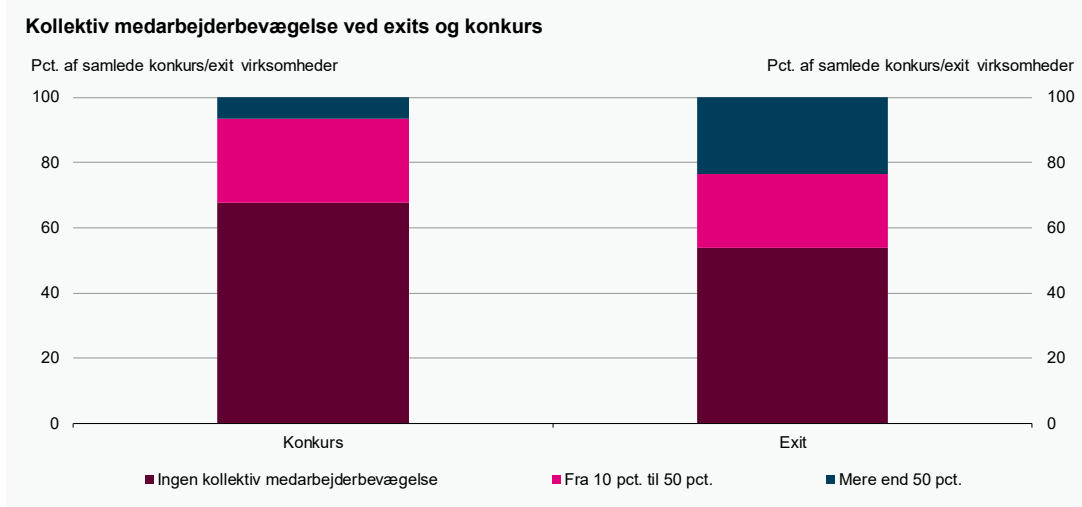
Kollektiv medarbejderbevægelse ved exits og konkurs

Ud over iværksætter og nystartede virksomheder er en betydelig del af virksomhedsdynamikken skabt af forskydninger i markedsandele med fremgang for etablerede virksomheder og lukning af andre. På den ene side er lukning af virksomheder et grundvilkår for markedsdynamikken, men der kan også være afledte samfundsøkonomiske tab. Således medfører konkurser, at kapitalapparatet reduceres i værdi. Ofte overføres den konkursramte virksomheds aktiver kun delvist til anden anvendelse.

En del af virksomhedens kapital er indlejret i medarbejderne (også kaldet humankapital). Virksomhedslukninger er derfor en af årsagerne til job-mobilitet. Virksomhedslukninger medfører umiddelbart job-tab, men de ledige kan bringe deres viden med over i nye job. Hvis en stor andel af den lukkede virksomheds medarbejdere kollektivt ansættes i en anden virksomhed, kan det ses som et udtryk for, at noget af den viden, kundekontakt eller andre værdier, der var skabt i den konkursramte eller lukkede virksomhed, overføres til en ny ejer og anden virksomhed. Dette kan give en indikation af, i hvilken omfang virksomhedslukninger dækker over en forholdsvis hurtig genanvendelse af kapitalapparatet og derved et begrænset samfundsøkonomisk tab.

Der er forskellige årsager til, at virksomheder kan ophøre, herunder konkurs eller andre former for exit som overtagelse, opkøb mv. Omtrent halvdelen af virksomheder, der ophører (exit), bliver opkøbt, skifter virksomhedsform eller lukker af andre årsager end konkurs.

For ca. 45 pct. af de virksomheder som ophører uden konkurs sker der en delvis kollektiv bevægelse af medarbejdere til en anden virksomhed (dvs. en potentiel køber). For virksomheder som går konkurs er tallet godt 30 pct., *jf. figur 6.12*. Der er større kollektiv medarbejderbevægelse ved konkurs og exits for store virksomheder end for små virksomheder, *jf. bilag 6.9*.

Figur 6.12

Anm.: I figuren indgår konkurs- og exit virksomheder med 10 eller flere ansatte fra 2009 til 2017. Kollektiv medarbejderbevægelse er defineret som den samlede andel af medarbejdere i den konkursramte virksomhed, der kollektiv optræder på et nyt cvr-nummer året efter konkurs/exit i den registerbaserede arbejdsstyrke. I analysen er kollektiv medarbejderbevægelse defineret som, at der er minimum 10 pct. af medarbejderstaben og samtidigt minimum 5 medarbejdere, der skifter til samme CVR-nummer, se også bilag 6.9.

Kilde: Forskerdatabasen og egne beregninger.

Der er en svag tendens til, at de brancher, hvor de konkursramte virksomheders samlede aktiver er høje også er de brancher, hvor andelen af kollektiv medarbejderbevægelse er relativ høj. Sammenhængen er mere tydelig for exit-virksomhederne end for de virksomheder der går konkurs, *jf. bilag 6.9*.

Virksomheder inden for brancher såsom fremstilling og industri, har en høj kollektiv medarbejderbevægelse. Det er også typisk virksomheder inden for disse brancher, der har mange aktiver i form af maskiner mv., mens virksomheder inden for restaurationsbranchen og andre servicefag, som har mindre kollektiv medarbejderbevægelse, typisk er mindre kapitalintensive.

Det tyder således på, at de brancher, hvor værdien af de virksomheder, der ophører, er størst også er de brancher, hvor størstedelen af humankapitalen videreføres til andre virksomheder. Det kan indikere, at konkurser generelt ikke medfører større destruktion af kapitalapparat. Der er dog usikkerhed om styrken af sammenhængen, *jf. bilag 6.9*.

Afrunding

Dynamikken på arbejdsmarkedet og blandt virksomheder er høj, og det understøtter økonomiens tilpasningsevne, når konjunkturerne skifter. Erfaringerne fra finanskrisen er, at selv da økonomien var hårdest ramt, var der mange på arbejdsmarkedet, der fik nye job og mange der startede nye virksomheder. Det er vigtigt, at den økonomiske politik understøtter den naturlige dynamik i økonomien, idet dynamikken blandt andet er afgørende for produktivitetsudvikling, konkurrenceevne og den økonomiske velstand. Coronakrisen adskiller sig fra andre kriser af en række årsager, og det har været nødvendigt med hjælpepakker for at understøtte virksomheder og lønmodtager for de umiddelbare konsekvenserne af nedlukningerne. Disse hjælpepakker har imidlertid en status-quo bias, der delvis bremser for de omstillinger og tilpasningsmekanismer, der findes i dansk økonomi. Hjælpepakkerne havde en vigtig funktion som et kriseindgreb i en helt særlig situation, men bør kun være i effekt kortvarigt, da de ellers hæmmer de nødvendige omstillinger og tilpasninger.

7. Modeller for afvikling af hjælpepakker

De foregående kapitler belyser, hvordan coronakrisen og det globale tilbageslag har ramt danske virksomheder og hvordan hjælpepakkerne er sammensat og virker med afsæt i grundstrukturene i dansk økonomi.

Coronakrisen og de deraf følgende inddæmnings- og afbødningstiltag betød, at store dele af økonomien stod over for en hård opbremsning nærmest fra den ene dag til den anden. Nogle aktiviteter blev forbudt. Andre virksomheder var ikke direkte berørt af et forbud, men størstedelen af aktiviteten forsvandt som følge af fx grænselukning og ændret adfærd hos befolkningen. Endelig var der også virksomheder, som stod over for uændret eller ligefrem stigende efterspørgsel.

Med hjælpepakkerne blev der taget helt ekstraordinære skridt for at investere i, at danske virksomheder, selvstændige og lønmodtagere kan komme bedst muligt gennem krisen og for at sikre, at økonomien kan have et godt afsæt, når smitten er kommet under kontrol. Der er nu taget væsentlige skridt i genåbningen. Nogle virksomheder er dog stadig berørt af forbud, mens andre virksomheder står over for nye krav og retningslinjer, og andre er påvirket af udviklingen i udlandet eller adfærdssændringer hos forbrugerne.

Figur 7.1



Dette kapitel beskriver vores forslag til modeller for afvikling af hjælpepakkerne. Udgangspunkter er, at de midlertidige hjælpepakker har haft en helt afgørende rolle for at holde hånden under virksomheder, selvstændige og lønmodtagere, men i takt med genåbningen af økonomien bør de afvikles.

Hjælpepakkerne var en massiv investering i, at danske job og virksomheder ikke skulle gå tabt på grund af en kortvarig, men massiv krise. Med usikkerheden og det kraftige fald i efterspørgslen var der umiddelbart udsigt til, at virksomheder var nødt til at afskedige mange medarbejdere. Dermed kunne flere hundredetusinde gode jobmatch være tabt på kort tid, og en lang række rentable danske virksomheder ville have fået reduceret deres fremadrettede forretnings- og investeringsmuligheder, ligesom der var stor risiko for, at virksomheder ville gå konkurs. Derudover ville adskillige danske husholdninger være gået ned i indkomst, hvilket ville have presset forbruget og den økonomiske aktivitet yderligere.

Der var bred tilslutning til indsatsen. Alle Folketingets partier indgik i hovedaftalen, og på arbejdsmarkedsområdet er der indgået en trepartsaftale om lønkompensation.

Indsatsen for at inddæmme og afbøde smitten har været effektiv, og Danmark er allerede nu et godt stykke inde i en genåbning af samfundet. Analyserne i denne rapport tyder også på, at hjælpepakkerne har udfyldt deres rolle. Der er fortsat stor usikkerhed, men der er indikationer på, at forbruget i pæn hast er på vej op i takt med genåbningen. Der er også grund til at tro, at mange lønmodtagere allerede nu er tilbage på deres arbejdsplads, og at endnu flere kommer tilbage i takt med den videre genåbning.

Tilbageslaget har uundgåeligt sat sig spor, men mange lønmodtagere har beholdt en tilknytning til arbejdsmarkedet, og mange virksomhederne er kommet igennem de seneste måneder, fordi det har været muligt at få dækket faste omkostninger, og fordi der er taget en række initiativer, der styrker deres likviditet.

Kombinationen af hurtig genåbning og hjælpepakker giver et godt afsæt for videre genopretning af dansk økonomi. Mulighederne for en relativt hurtig genopretning understøttes også af, at dansk økonomi inden krisen ikke var præget af store ubalancer på fx arbejds- og boligmarkedet modsat ved indgangen til finanskrisen. Dertil kommer, at den finansielle sektor er solid og må formodes at kunne hjælpe rentable, men likviditetstrængte virksomheder igennem krisen.

Hjælpepakkerne har holdt hånden under virksomheder, selvstændige og lønmodtagere under nedlukningen, men de bremser muligheder for at sætte gang i aktiviteten, og derfor bør de nu afvikles.

Grundprincipper for afvikling af hjælpepakker

På baggrund af analyserne i denne rapport er følgende principper lagt til grund for de konkrete forslag til afvikling af hjælpepakkerne:

- Hjælpepakkerne bør afvikles snarest, da de samfundsøkonomiske ulemper ellers vil overstige gevinsterne.
- Afviklingen skal understøtte, at kommercielt bæredygtige virksomheder, der er ramt af krisen, hurtigst muligt igen kan stå på egne ben.
- Ordningerne, der sigter på at styrke virksomhedernes likviditet, får større vægt i en overgangsperiode, idet de indebærer målretning mod kommercielt bæredygtige virksomheder.
- Kompensationsordningerne med direkte støtte (fx faste omkostninger, lønkompensation og kompensation til selvstændigt erhvervsdrivende m.fl.) ophører den 8. juli. Der er peget på enkelte helt konkrete forslag til udvalgte overgangsordninger, ligesom det foreslås, at den eksisterende arbejdsfordelingsmodel forbedres.
- Der bør desuden igangsættes et arbejde med at vurdere de nye sundhedskrav til erhvervslivet med henblik på at sikre, at de sundhedsmæssige gevinster står mål med de erhvervsøkonomiske omkostninger.

De konkrete forslag til afvikling af de forskellige elementer i hjælpepakkerne fremgår af den resterende del af kapitlet.

Betalingsfrister for personskatter og moms (likviditet)

Udskydelserne af betalingsfrister har forbedret likviditeten for virksomhederne markant – med op til ca. 150 mia. kr. – hvilket er væsentlig mere end den likviditetsstigning, som de direkte kompensationsordninger har medført.

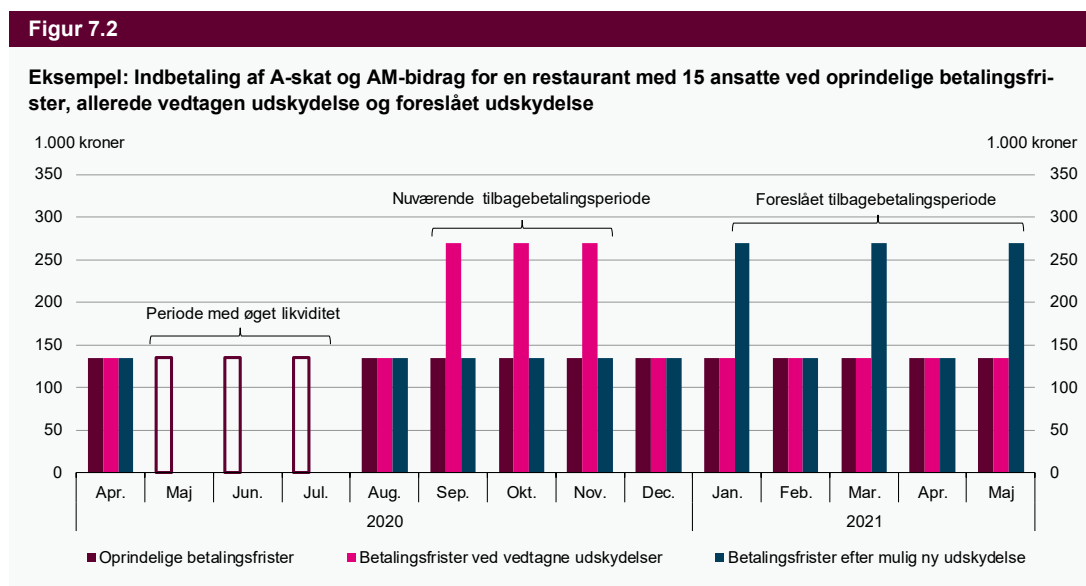
Udskydelserne har navnlig styrket virksomhedernes likviditet i 2. kvartal 2020, mens de udskudte betalinger med gældende regler primært forfalder i 3. kvartal. Betalingen af A-skat og AM-bidrag for april-juni-raterne er udskudt med 4 måneder for alle virksomheder, hvilket skønnes at have forbedret virksomhedernes samlede likviditet med op til 77 mia. kr. i april til juli.

De udskudte betalinger falder relativt hurtigt efter genåbningerne og kan derfor belaste virksomheder i en fase, hvor de er ved at genetablere deres forretningsgrundlag. Dermed er der en risiko for, at betalinger kommer til at bremse genopretningen.

Der foreslås en mere lempelig tilbagevendende til normale betalingsfrister for A-skat og AM-bidrag (forslag 1).

Konkret kan betalingsfristerne for A-skat og AM-bidrag for august-, september- og oktoberraterne 2020 udskydes med henholdsvis ca. 4½, 5½ og 6½ måned.

For eksempel afregner en restaurant med 15 ansatte normalt ca. 135.000 kr. i AM-bidrag og A-skat månedligt. For denne type virksomhed afregnes beløbet ca. den tiende i måneden efter optjeningsmåneden. En sådan virksomhed har dermed opnået en likviditetsforbedring på ca. 400.000 kr. i maj-juli, jf. figur 7.2. Med forslaget vil restauranten i eksemplet få udskudt betalingen af ca. 400.000 kr. med i gennemsnit ca. 5½ måned.



Kilde: Egen tilvirkning.

For store virksomheder er betalingen af moms udskudt med en måned for de månedlige marts-maj-rater (betales i april-juni). For mellemstore virksomheder er betalingen af moms for 1. kvartal 2020

udskudt et kvartal, så betalingen ligger sammen med betalingen for 2. kvartal 2020. For små virksomhederne er betalingen af moms for 1. halvår 2020 udskudt med 6 måneder, så betalingen ligger sammen med betalingen for 2. halvår 2020. Udskydelsen af betalingsfristerne for moms skønnes at have forbedret virksomhedernes likviditet med op til ca. 68 mia. kr.

Der foreslås en mere lempelig tilbagevenden til normale betalingsfrister for moms (forslag 2).

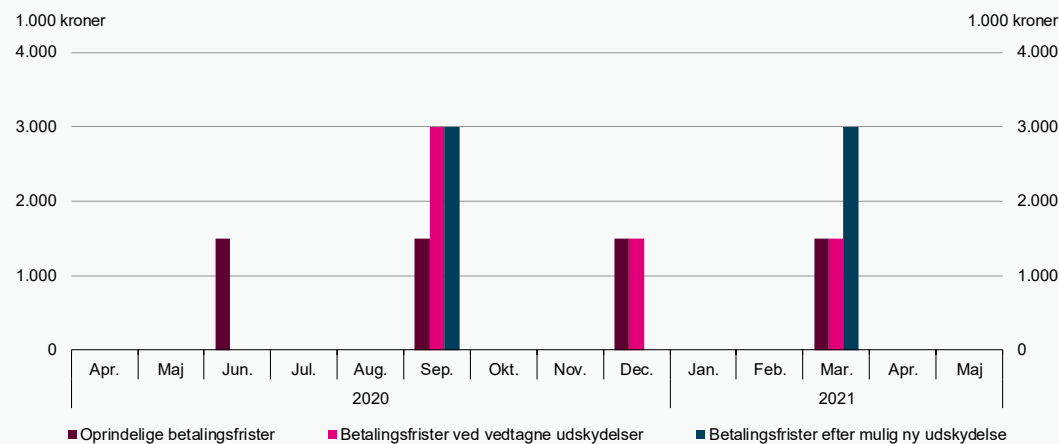
Konkret kan momsbetalingen for 3. kvartal 2020 for mellemstore virksomheder udskydes, så den ligger sammen med betalingen for 4. kvartal 2020, der skal betales primo marts 2021. Det kan endvidere overvejes at udskyde frister for betaling af moms for store virksomheder.

Eksempelvis vil en mellemstor virksomhed med en omsætning på 40 mio. kr. typisk afregne 1,5 mio. kr. i moms pr. kvartal. Med den allerede udskudte vedtagelse er betalingsfristen for den konkrete virksomhed udskudt med 3 måneder fra primo juni til primo september, *jf. figur 7.3*

For små virksomheder er det inden for EU-retten ikke umiddelbart muligt at udskyde betalingen yderligere, da afregningsperioden for 2020 for disse virksomheder allerede udgør et år, og betalingsfristen udgør 2 måneder, hvilket er maksimum.

Figur 7.3

Eksempel: Indbetaling af moms for en mellemstor virksomhed ved oprindelige betalingsfrister, allerede vedtagne udskydelse og mulig ny udskydelse



Kilde: Egen tilvirkning.

Virksomheder, der ikke mangler likviditet, og som ønsker at indbetale efter de hidtidige betalingsfrister, kan fortsat gøre det, da loftet over indeståender på den såkaldte skattekonto er midlertidigt suspenderet indtil den 1. april 2021. Den gennemførte suspension bør fastholdes.

Låne- og garantiordninger (likviditet)

I Danmark er der som led i hjælpepakkerne etableret fire garantiordninger, der yder garanti for blandt andet pengeinstitutters udlån til danske virksomheder. Dels er der oprettet to ordninger målrettet SMV'er, dels to for større virksomheder. Ordningerne er i høj grad parallelle. Låne- og garantiordningerne har i sagens natur en efterfølgende afviklingsperiode i form af afdrag og betaling af eventuelle

renter og undgår blandt andet derved en række incitamentsproblemer, som kan være tilstede i fx kompensationsordninger. Hertil kommer, at garantiordningerne forudsætter, at private pengeinstitutter eller lignende efter en kreditvurdering af virksomhederne ønsker at påtage sig en del af risikoen ved finansieringen. Dermed foretages der en markedstest af perspektiverne for virksomhederne, inden der ydes statslig finansiering.

Hovedparten af de danske garantiordninger dækker 70 pct. af bankernes risiko ved udlån på op til 6-7 år. Lånebeløbet er afgrænset til det konkrete omsætningstab fra regnet anden kompensation. Lånebeløbet må endvidere ikke overstige grænserne fastsat i EU's statsstøtteregler.

Hidtil har der kun været et begrænset træk på de danske låne- og garantiordninger, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med muligheden for at opnå støtte ad anden vej, herunder navnlig de forskellige kompensationsordninger.

Låne- og garantiordningerne er et vigtigt element i hjælpepakkerne, idet de meget direkte adresserer de soliditetsudfordringer, som er udløst af midlertidige likviditetsproblemer. Sammenlignet med de forskellige kompensationsordninger har de den fordel, at der indgår en vurdering af virksomheden på markedsvilkår. Det betyder, at støtten i højere grad er målrettet rentable virksomheder. Eksistensen af ordningerne giver også et beredskab i forhold til de mange usikre forhold, der kan påvirke den økonomiske genopretning.

Det foreslås, at låne- og garantiordningerne skal spille en større rolle (forslag 3).

Betydningen af låne- og garantiordninger må forventes automatisk at få større vægt, idet støtte opnået i kompensationsordninger modregnes i låne- og garantiordningerne.

Det kan også overvejes, hvorvidt låne- og garantiordningerne kan gøres mere attraktive, i den første tid efter at kompensationsordningerne er ophørt. Eksempelvis kan garantiprocenten forhøjes midlertidigt, svarende til de niveauer, der er kendt fra andre lande.

I Sverige er den generelle garantiprocent 70 pct., men det svenske eksportkreditagentur kan stille 80 eller 75 pct. garanti for lån til henholdsvis SMV'er og større virksomheder, der enten er eksportører eller underleverandører til eksportører. I Tyskland kan der fx ydes lån op til 800.000 EUR med 100 pct. statsgaranti for SMV'er med mindst 10 ansatte, mens der kan ydes lån op til 100 mio. EUR med 90 pct. statsgaranti for SMV'er og 80 pct. for større virksomheder. Norge tilbyder garantier på 90 pct af lånebeløbet.

Hvis garantiprocenten i de danske ordninger øges, i takt med at andre kompensationsordninger ophører, kan der overvejes en differentieret tilgang. For eksempel kan der ydes 80 pct. garanti for lån til SMV'er, mens garantiprocenten for større virksomheder, der alt andet lige har bedre adgang til kapitalmarkederne, kan fastsættes lavere.

De danske låne- og garantiordninger administreres i dag af henholdsvis EKF og Vækstfonden. Med et øget træk på låne- og garantiprodukter som hjælpeordning i coronakrisen og mulige fremtidige kriser er det vigtigt, at de institutionelle rammer for disse værktøjer er til stede og kan skaleres. Her kan fx hentes inspiration fra det tyske KfW-system, hvor låne- og garantiordninger kan skaleres og administreres effektivt.

Det kan kortlægges, hvordan de institutionelle rammer for danske låne- og garantiordninger er indrettet og virker sammenlignet med ordningerne i andre lande, fx det tyske KfW.

Der er i andre lande anvendt ordninger, hvor staten (som "last resort") kan yde ansvarlig kapital for at sikre, at en samlet finansieringsløsning kan falde på plads. Denne type tiltag ses fx i Tyskland.

EU-kommissionen har peget på, at coronakrisen for mange virksomheder har resulteret i tab, der har reduceret deres egenkapital og evne til at låne i markedet. EU-Kommissionen har derfor udvidet reglerne for lovlig statsstøtte til at omfatte målrettede offentlige interventioner i form af rekapitaliseringer af ikke-finansielle virksomheder for på den måde at bidrage til at reducere risikoen i EU's økonomier.

En sådan model kan også overvejes i Danmark. Modellen rejser dog en række principielle spørgsmål om, hvordan staten skal agere som ejer eller investor af egenkapitallignende instrumenter.

Modellen bør i givet fald, ligesom garantiordningerne, endvidere målrettes kommercielt bæredygtige virksomheder via blandt andet grundig kreditvurdering. Herudover bør en sådan model målrettes de tilfælde, hvor en sådan indsats vurderes helt nødvendig. Statslig ansvarlig kapital er som udgangspunkt kun relevant i forhold til strategisk vigtige virksomheder eller infrastruktur, der er særligt hårdt ramt af krisen. Det kan fx være en trædesten for sunde eksportvirksomheder, der måtte opleve udfordringer som følge af svigtende international efterspørgsel i forlængelse af den globale sundhedskrise. En model skal forberedes grundigt, og det er afgørende, at der findes en hensigtsmæssig governance-struktur, herunder ikke mindst i forhold til, hvordan et eventuelt statsligt ejerskab efterfølgende kan afvikles. Løsningsmodeller diskuteres ikke nærmere i denne rapport.

Lønkompressionsordningen

Medio marts blev der indgået en trepartsaftale om en midlertidig lønkompressionsordning for lønmodtagere på det private arbejdsmarked. Ordningen havde til hensigt at holde hånden under beskæftigelsen og sikre, at virksomhederne ikke som følge af et midlertidigt og muligvis kortvarigt tilbageslag i efterspørgslen skilte sig af med værdifuld arbejdskraft.

Alle involverede parter havde tilskyndelse til at undgå en sådan situation. Der kan således være betydelige omkostninger forbundet med at genetablere jobmatch, når efterspørgselssituationen bliver normaliseret. Og der kan både på kort og længere sigt være store omkostninger forbundet med kraftige stigninger i ledigheden, herunder persistensproblematikker.

Ordningen har grundlæggende været en succes og medvirket til at holde hånden under virksomheder og arbejdspladser, men er omkostningsfuld for staten og kan medvirke til at bremse en hensigtsmæssig omstilling på arbejdsmarkedet i takt med genåbningen.

Det foreslås, at den midlertidige lønkompressionsordning ikke forlænges, når den udløber den 8. juli (forslag 4).

Lønkompressionsordningen kan dog forlænges midlertidigt for erhverv, der er tvangslukket. I den forbindelse skal der tages stilling til krav om afholdelse af feriedage i sommerferieperioden. Således bør staten ikke medfinansiere ferieperioder, hvilket af administrative hensyn har været tilfældet hidtil i forhold til arbejdsgiverbetalt ferie med løn.

Virksomheder, der er ramt af midlertidig mangel på efterspørgsel, kan i stedet anvende den eksisterende arbejdsfordelingsordning, der netop er skabt med henblik på at kunne anvendes i forbindelse med midlertidige tilbageslag i efterspørgslen.

Denne ordning har også været anvendt af et antal virksomheder under den nuværende krise, men hidtil i betydelig mindre grad end under finanskrisen. Den relativt begrænsede anvendelse af arbejdsfordelingsordningen under den nuværende krise skyldes formentlig muligheden for at anvende den midlertidige lønkompensationsordning.

Da arbejdsfordelingsordningen baserer sig på muligheden for supplerende dagpenge under hjemsendelse, kan det overvejes midlertidigt at give mulighed for, at ikke-forsikrede i forbindelse med arbejdsdeling kan opnå medlemskab af en a-kasse og dermed mulig dagpengeret. Dette skal ses i lyset af den ekstraordinære situation, som coronakrisen har medført. Der kan stilles krav om indbetaling af a-kasse-bidrag svarende til 1 års medlemskab bagudrettet og krav om medlemskab mindst et år frem. Personer i arbejdsdelingsordningen bør kun opnå ret til dagpenge, hvis de øvrige betingelser, herunder krav om omfang af forudgående beskæftigelse, er opfyldt.

Den nuværende arbejdsfordelingsordning kan på forskellige områder indrettes mere hensigtsmæssigt i forhold til at håndtere en situation med kortvarigt tilbageslag i efterspørgslen.

Det foreslås, at der indledes trepartsdrøftelser om en justering af arbejdsfordelingsordningen (forslag 4.1).

Målet med trepartsdrøftelserne bør være at justere ordningen, så den fremadrettet bedre understøtter omstillingsevnen i dansk økonomi, samtidig med at hensyn til virksomheder og medarbejdere tilgodeses.

En forbedret arbejdsfordelingsordning vil betyde, at det danske arbejdsmarked er bedre rustet, såfremt der skulle komme nye bølger af corona-krise. Eller hvis Danmark af andre årsager bliver ramt af midlertidige tilbageslag i efterspørgslen.

Stilleskruer i forhold til en justering af arbejdsfordelingsordningen

En ny arbejdsfordelingsmodel vil med fordel kunne indrettes, så den i højere grad end den eksisterende lønkompensationsordning og den nuværende arbejdsfordelingsordning forener fleksibiliteten på arbejdsmarkedet med statens, virksomhedernes og lønmodtagernes interesser. I særlige situationer med et midlertidigt fald i afsætning, har det værdi for virksomhederne at kunne holde på medarbejdere. Det er forbundet med problemer og omkostninger at tilpasse medarbejderstaben kortvarigt. For lønmodtageren har det en værdi at fastholde jobbet, selv om der i en kortere periode ikke er brug for alle ansatte. Det giver en sikkerhed. Samfundsøkonomisk er det også hensigtsmæssigt at undgå usikkerhed og, i unødigt stort omfang, at undgå destruktion af jobmatch mellem virksomheder og lønmodtagere. Dette skal balanceres over for et hensyn til, at arbejdskraften ikke fastlåses i virksomhederne, og at lønmodtagerne har et incitament til at søge andet arbejde.

I eventuelle trepartsdrøftelser om justering af arbejdsfordelingsordningen kan man lade sig inspirere af lignende ordninger i blandt andet Sverige og Norge og overveje stilleskruerne i boks 7.1.

Mulige stillekræver til arbejdsfordelingsordningen

- *Lønbidrag fra arbejdsgiver i perioder med hjemsendelse.* Ved at indføre et lønbidrag fra arbejdsgiveren i perioder med hjemsendelse skabes et større incitament til, at virksomheden ikke unødigt holder på arbejdskraften med deraf følgende indlåsningseffekter og nedsat fleksibilitet og omstilling på arbejdsmarkedet. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at beslutningen om hjemsendelse i overvejende grad sker på virksomhedssiden. Lønbidraget kan eventuelt øges med hjemsendelsesperiodens længde for at give en tilskyndelse til ikke at bruge ordningen længere end højst nødvendigt. Bidraget skal balanceres i forhold til arbejdsgiverens samlede tilskyndelse til at anvende ordningen.
- *G-dage.* Arbejdsgiveren betaler under normale omstændigheder dagpengegodtgørelse for 1. og 2. ledighedsdag (G-dage). Det bør overvejes om denne "indgangs-omkostning" til ordningen er hensigtsmæssig, eller om arbejdsgiveren hellere bør have en løbende omkostning ved brug af ordningen, jf. ovenstående overvejelser om lønbidrag fra arbejdsgiver. Det er hensigtsmæssigt, hvis arbejdsgiverens bidrag til lønkomensation bedst muligt understøtter, at ordningen er et reelt alternativ til afskedigelse i en midlertidig nedgangssituation, men på den anden side ikke fører til for lange hjemsendelsesperioder.
- *Kompensationen af medarbejdere i perioder med hjemsendelse.* Niveaue for samlet kompensation af medarbejdere kan overvejes, herunder om kompensationen eventuelt bør have en faldende profil for gradvist at øge tilskyndelsen til at søge alternativt fuldtidsarbejde.
- *Statens udgifter til hjemsendte medarbejdere.* Statens bidrag til arbejdsfordelingsordningen er udgiften til supplerende dagpenge (eller evt. anden offentlig ydelse) i de hjemsendte perioder. Det kan overvejes, om statens andel af lønkomensationen skal øges og evt. udgøre en procentdel af den ansattes løn med en max grænse.
- *Mulighed for at varsle/afskedige personer under arbejdsfordeling.* Det bør overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at retten til dagpenge under en arbejdsfordeling bortfalder, hvis der i perioden sker afskedigelser af samme årsag, som har begrundet arbejdsfordelingen. Dette krav kan hæmme fleksibilitet på arbejdsmarkedet og findes eksempelvis ikke i de tilsvarende ordninger i Sverige og Norge.
- *Fleksibilitet i forholdet mellem tid med arbejde og hjemsendelse.* Det kan overvejes at indføre større fleksibilitet i forholdet mellem tid med arbejde og hjemsendelse end i de nugældende faste "skabeloner". Det er således ikke principielle argumenter imod relativt fleksible rammer for brug af arbejdsfordelingsordningen, idet ordningens anvendelse dog skal være afgrænset til større tilbageslag i virksomhedens efterspørgsel og behov for arbejdskraft.
- *Grænser for maksimal varighed i arbejdsfordelingen.* For yderligere at modvirke problemer med indlåsning af arbejdskraft, der hæmmer fleksibilitet og omstilling, skal der være en maksimal varighedsgrænse for brug af ordningen med offentlig medfinansiering og værneregler i forhold til, hvor ofte ordningen kan benyttes. Omvendt skal der i lighed med den eksisterende ordning være en minimumsvarighed af hjemsendelse for at sikre, at ordningen kun anvendes ved alvorlige tilbageslag.
- *Rådighedsforpligtigelse mv.* Det bør overvejes, hvilke krav der mest hensigtsmæssigt kan stilles til hjemsendte medarbejdere i forhold til rådighed, tilmelding til jobcenter som jobsøgende, ansøgninger om andet job mv.

Modeksempel A - Eksempel på model med incitamenter, der understøtter omstilling

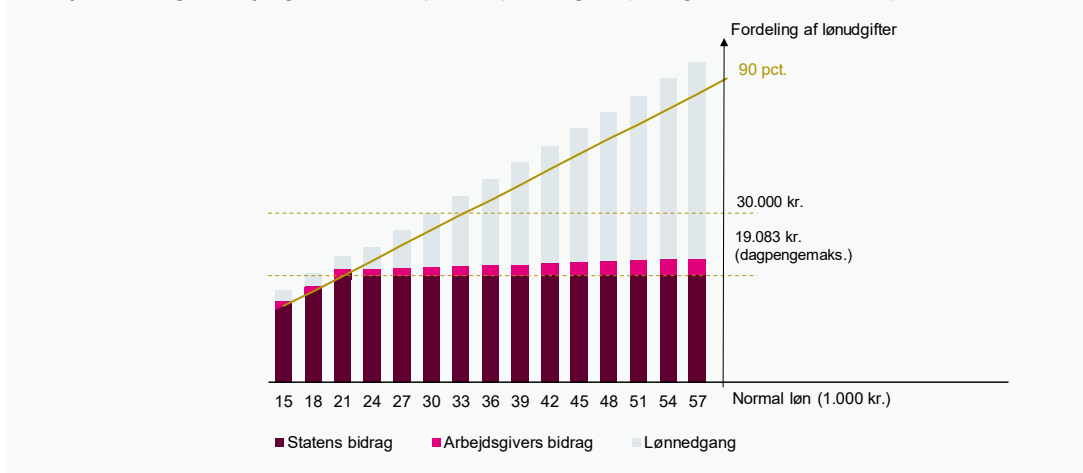
En simpel variant A af en justeret model kan tage udgangspunkt i den eksisterende model for arbejdsfordeling med et offentligt finansieringsbidrag svarende til dagpengeniveau. Et medlem omfattet af arbejdsfordeling vil dermed få dagpenge med sin individuelle sats – og således højst med den maksimale dagpengesats for de perioder, hvor medarbejderen er hjemsendt.

I forhold til arbejdsfordelingsmodellen justeres modellen, således at virksomheden under hjemsendelse skal betale medarbejderen en andel, fx 5 pct. af den forudgående løn, jf. figur 7.4.

Et lønbidrag fra arbejdsgiveren medvirker til, at virksomheden ikke unødigt holder på arbejdskraften med heraf følgende indlåsningseffekter, nedsat fleksibilitet og omstilling på arbejdsmarkedet. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at beslutningen om hjemsendelse i overvejende grad sker på virksomhedssiden. Tilsvarende har lønmodtagerne incitament til at søge andet arbejde, når kompensationen ikke er 100 pct.

Figur 7.4

Arbejdsfordeling – Arbejdsgiver betaler 5 pct. af oprindelig løn (omregnet til månedsniveau)



Note:: Figuren illustrerer supplerende dagpenge mv. opgjort på månedsniveau. Det bemærkes, at personer på arbejdsfordeling efter nuværende regler kun kan være hjemsendt med supplerende dagpenge i to uger, hvorefter der vil være en mellemliggende periode på 2 uger periode med arbejde, før der kan være en ny periode på 2 uger med supplerende dagpenge
Kilde: Egne beregninger.

Modeksempel B – Eksempel på model med øget statsligt finansieringsbidrag

I anden simpel variant af en justeret arbejdsfordelingsordning kan det overvejes at øge dagpengebetalingen til et niveau, der ligger over det generelle dagpengemaksimum. Dagpengeydelsen kan eksempelvis øges med 25 pct. af forskellen mellem den forudgående løn og dagpengemaksimum. Virksomheden betaler i dette eksempel også en andel, fx 5 pct. af den forudgående løn, jf. figur 7.5.

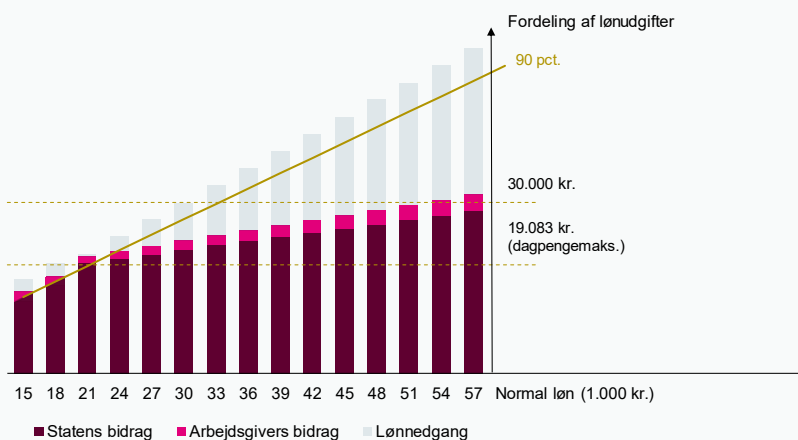
Det ekstra støtteelement fra staten muliggør et højere sikringsniveau for lønmodtagerne og gør arbejdsfordelingsmodellen mere relevant for lønmodtagere i et lidt højere lønsegment.

Der kan argumenteres for, at de strukturforværende virkninger af et sådant tiltag formentlig er relativt begrænsede, idet de omfattede personer er i beskæftigelse, men blot midlertidigt er deltidsledige som følge af et midlertidigt tilbageslag i efterspørgslen. Hovedparten vil således i denne model også fortsat have et incitament til at overgå til et fuldtidsjob. Søgeintensiteten for de berørte medarbejdere må dog forventes at være lavere end for fuldtidsledige.

Et ekstra støtteelement fra staten kan gøre arbejdsdelingsordningen mere attraktiv for arbejdstagerne. Det er dog ikke entydigt, om det også samlet fører til ekstra omkostninger for staten. Det afhænger af, om den mulige ekstra brug af ordningen reducerer omfanget af arbejdsløshed, der alternativt også ville øge de offentlige udgifter i en situation, hvor en virksomhed er ramt af en midlertidig nedgang i aktiviteten.

Figur 7.5

Arbejdsfordeling – Arbejdsgiver betaler 5 pct. af oprindelig løn. Staten betaler tillæg udover dagpengemaksimum (omregnet til månedsniveau)



Note: Figuren illustrerer supplerende dagpenge mv. opgjort på månedsniveau. Det bemærkes, at personer på arbejdsfordeling efter nuværende regler kun kan være hjemsendt med supplerende dagpenge i to uger, hvorefter der vil være en mellemliggende periode på 2 uger med arbejde, før der kan være en ny periode på 2 uger med supplerende dagpenge.

Kilde: Egne beregninger.

Kompensationsordningen for faste omkostninger

For hovedparten af de danske virksomheder er den helt akutte krise overstået, og virksomhederne har haft nogle måneder til at omstille sig til en ny virkelighed, om end den stadig er præget af en høj grad af usikkerhed.

Det foreslås, at den generelle kompensationsordning for faste omkostninger ophører den 8. juli (forslag 5).

I en kort overgang foreslås der enkelte midlertidige undtagelser. Generelt bør støttesatserne reduceres for virksomhederne, der modtager støtte efter den 8. juli, fordi virksomheder har haft længere tid til at tilpasse sig den nye virkelighed, idet der dog kan holdes fast i 100 pct. kompensation for tvangslukkede virksomheder. Der bør ligeledes være et minimumsstøtteniveau, så de administrative udgifter står mål med intentionen bag ordningen, ligesom der skal gælde et loft for ordningen. Kravet til fald i omsætningen bør udmåles for en ny periode (ny referenceperiode). Det er en forudsætning for støtteordningerne, at der kan påvises en direkte sammenhæng mellem omsætningsfaldet og coronakrisen, jf. statsstøttereglerne. Der vil skulle udarbejdes en konkret vurdering af, om dette vil kunne påvises, i forbindelse med eventuel implementering.

Tvangslukkede erhverv

Der er stadig forbud mod, at virksomheder inden for visse erhverv holder åbent. De er meget konkret begrænsede i deres aktiviteter, og derfor er der gode argumenter for, at virksomheder, som fortsat er tvangslukkede, skal have en vis form for kompensation.

Det foreslås, at virksomheder i fortsat tvangslukkede erhverv midlertidigt vil kunne modtage kompensation for faste omkostninger efter eksisterende ordning i den periode, hvor virksomheden har forbud mod at holde åbent (forslag 5.1).

Adgangen til kompensation kan som udgangspunkt gælde, så længe der er forbud mod at holde åbent. Kompensationen bør samtidig automatisk udfases, i takt med at restriktionerne hæves.

Det bemærkes, at længerevarende forbud ikke kan begrunde længerevarende kompensationsordninger. Hvis et forbud strækker sig langt ind i efteråret, og forbuddet ikke ophæves, bør det overvejes, om der mere permanent kan lukkes ned for aktiviteten.

Hidtil har de berørte virksomheder kunnet modtage 100 pct. i kompensation for faste omkostninger, hvis virksomheden har haft forbud mod at holde åbent. Der er argumenter for, at kompensationen kan være mindre end 100 pct., fordi også de tvangslukkede virksomheder i et vist omfang har haft mulighed for at tilpasse virksomheden, finde nye forretningsmuligheder mv.

Forbud ophævet for nylig

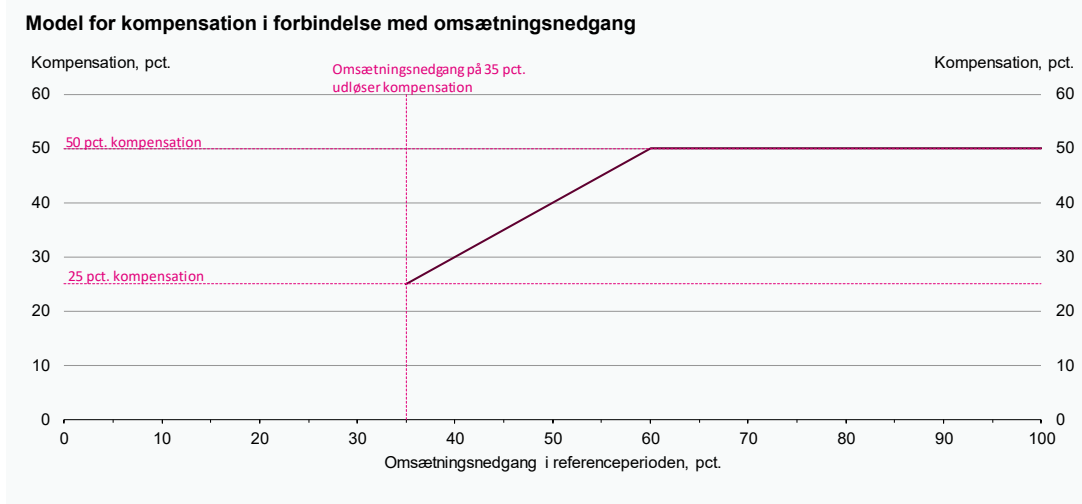
Nogle virksomheder kan være udsatte, fordi de har haft kort tid til at tilpasse sig efter genåbningen. En rimelighedsbetragtning kan tale for, at de får lidt mere tid til at komme i gang igen.

Det foreslås, at virksomheder, hvor forbuddet er ophævet efter den 8. juni, får mulighed for kompensation for faste omkostninger til og med den 8. august efter en tilpasset kompensationsmodel (forslag 5.2).

Den nuværende ordning for faste omkostninger har det iboende problem, at virksomhederne har et vist incitament til at forsøge at reducere aktiviteten yderligere for at nå op på et højere kompensationstrin, jf. kapitel 3. Virksomheder, der ligger med et omsætningstab lige under et trin, kan have et incitament til at komme op på næste trin, og virksomhederne lige over har ikke nødvendigvis et incitament til at øge aktiviteten. For at undgå dette foreslås det, at kompensationsgraden beregnes med udgangspunkt i en lineær kompensationskala.

Det vurderes, at følgende støttesatser kunne være hensigtsmæssige: Et indgangskriterie på 35 pct. i omsætningsnedgang, hvor kompensationen ved denne omsætningsnedgang udgør 25 pct. af virksomhedens faste omkostninger. Den maksimale kompensationsandel foreslås til 50 pct., som udløses ved en omsætningsnedgang på 60 pct. For hver 1 pct.-enhed ekstra omsætningsfald, øges kompensationen med 1 pct.-point, jf. figur 7.6.

Figur 7.6



De administrative aspekter ved en sådan ordning bør afklares og eventuelle komplikationer fx løses ved flere, mindre trin.

Ordningen indebærer, at de virksomheder, som er mindst effektive og mindst entreprenante til at genstarte virksomheden, kan opnå størst kompensation. Derfor er det vigtigt, at støttemuligheden kun forlænges ganske kort og kun for virksomheder, hvor det kan begrundes med afsæt i coronakrisen.

Vi har overvejet, om incitamentsvirkningerne kunne styrkes yderligere. Konkret ville det være mere ideelt at indrette kompensationen ud fra branchens gennemsnitlige fald i omsætning som følge af coronakrisen, så virksomheder først er berettiget til støtte, hvis gennemsnittet i branchen er tilstrækkeligt negativt berørt, og ikke alene fordi den enkelte virksomhed står over for en omsætningsnedgang. Det vurderes imidlertid, at en branchemodel ikke er administrativt hensigtsmæssig. En ordning baseret på branchegennemsnit har også den mulige implikation, at der gives støtte til en branche, som samlet står over for en nedadgående strukturelt betinget tilpasning.

Erhverv berørt af forsamlingsforbuddet

En række erhverv er fortsat direkte ramt af coronakrisen i forhold til deres kerneforretning. Forsamlingsforbuddet på over 500 personer begrænser direkte fx større venues, arrangementssteder mv., hvis forretningsgrundlag er udleje af lokaler til større arrangementer.

Det foreslås, at der kan ydes kompensation for faste omkostninger frem til 31. august, hvor forsamlingsforbud på over 500 personer udløber, hvis virksomhedens kerneforretning er væsentligt begrænset af forsamlingsforbuddet (forslag 5.3).

Kompensationsordningen for aflyste arrangementer løber frem til 31. august – parallelt med forbuddet – og ordningen dækker tab for arrangøren.

Det bør være et krav, at ansøgeren skal kunne sandsynliggøre, at vedkommende ikke har kunnet omlægge sin forretningsmodel, og at alle omkostninger har været forsøgt nedbragt. Kompensationen bør i øvrigt følge ordningen skitseret i figur 7.6.

Der kan være en særskilt problematik for en gruppe små og mellemstore virksomheder, som er underleverandører, og som følge af forsamlingsforbuddet er mere indirekte begrænsede i deres erhvervsudøvelse, fx leverandører til aflyste festivaler og større koncerter. Nogle meget specialiserede virksomheder baserer en meget stor del af deres forretning på at levere ydelser til større arrangementer, som nu er aflyst som følge heraf.

Såfremt der viser sig behov for at give støtte til denne målgruppe, kan det overvejes at etablere en særskilt pulje, som kan søges af virksomheder, hvis kerneforretning er berørt af forsamlingsforbuddet, såfremt denne gruppe ikke administrativt kan inkluderes i den tilpassede kompensationsmodel. Det er dog umiddelbart ikke hensigtsmæssigt at inkludere denne gruppe af typisk mindre underleverandører i ordningen for faste omkostninger, dels på grund af afgrænsningsproblemer, og dels fordi de i et vist omfang har haft en periode til at omstille forretningsdriften, herunder afsøge alternative forretningsmuligheder.

Erhverv som bliver påvirket med forsinkelse

Visse erhverv kan opleve en forsinket påvirkning af coronakrisen, hvis erhvervenes omsætning er baseret på kontrakter, der endnu ikke er fuldt påvirkede. Der kan fx være industrivirksomheder, som i andet halvår ser frem mod markant faldende ordrer som følge af sundhedskrisen.

Forlængede låne- og garantiordninger vil i høj grad være relevante for denne gruppe af virksomheder. Som følge af usikkerhed om krisens forløb kan yderligere tiltag blive nødvendige på et senere tidspunkt.

Det foreslås, at det i sensommeren vurderes, hvorvidt der er grund til at indføre en midlertidig og målrettet kompensationsordning for faste omkostninger fx for eksportvirksomheder (forslag 5.4).

Ordningen vil være med til at understøtte beskæftigelsen i de berørte virksomheder. Støtten bør målrettes mod virksomheder, der er ramt forskudt, og støtteniveauerne bør afspejle, at virksomhederne har haft god tid til at indrette sig på de nye vilkår.

En konkret model kunne fx være, at virksomhederne kan have mulighed for kompensation for faste omkostninger i en tremåneders periode fra 1. august til 31. oktober. Jævnfør ovenfor er det dog en forudsætning for støtteordningerne, at der kan påvises en direkte sammenhæng mellem omsætningsfaldet og coronakrisen, jf. statsstøttereglerne. Dette vil der skulle udarbejdes en konkret vurdering af og tages højde for i forbindelse med eventuel implementering.

Virksomheder kunne i givet fald opnå kompensation for faste omkostninger for fald i omsætningen i perioden august til oktober i forhold til den tilsvarende periode i 2019. Såfremt virksomheden, der søger om kompensation, allerede har modtaget kompensation under gældende kompensationsordning for faste omkostninger (9. marts-8. juli), modregnes dette beløb i kompensationen for den nye periode (1. august-31. oktober). På den måde sikres, at kompensationen målrettes erhverv, der får en forskudt omsætningsnedgang.

Indgangskrav og kompensations-skala bør følge model for erhverv, som har haft kortere tid til at tilpasse sig, jf. figur 7.6.

En betydelig del af virksomhederne, som kan stå over for en forskudt omsætningsnedgang, vil være eksportvirksomheder. Det bemærkes, at omsætningsnedgangen under gældende kompensationsordning for faste omkostninger opgøres for hele CVR-nummeret, det vil sige inkl. eventuelle aktiviteter i udlandet. For eksportvirksomheder betyder det, at omsætningsnedgangen kan blive opgjort på baggrund af aktiviteter, der ikke kommer omkring dansk jord. Der kan kun ydes kompensation for omkostninger anvendt og afholdt i Danmark.

Kompensation til selvstændige, freelancere og kombinatorer

De selvstændigt erhvervsdrivende, freelancere mv. og kombinatorer⁹ var ikke direkte omfattet af trepartsaftalen om lønkompensation, og der var et ønske om at sikre kompensation til gruppen, som stod over for et potentielt stort fald i omsætning under sundhedskrisen.

Der er indført ordninger, som selvstændigt erhvervsdrivende og freelancere kan søge, hvis de har stort omsætnings- og indtægtsbortfald. Der er indført tilsvarende ordninger i Norge, hvilket skal ses i lyset af, at der både i Danmark og Norge har været indført forbud og restriktioner i erhverv, hvor der er mange selvstændigt erhvervsdrivende (fx frisører, praksissektoren og restauranter).

Situationen med nedlukning af Danmark var helt ekstraordinær, hvilket kunne begrunde etableringen af den midlertidige ordning. Kompensation sikrer blandt andet et forsørgelsesgrundlag for selvstændigt erhvervsdrivende mv., der kan have investeret mange ressourcer i at få en virksomhed op og stå.

Det bemærkes dog, at ordningen ikke indebærer en rådighedsforpligtelse, og den selvstændigt erhvervsdrivende må arbejde i virksomheden i kompensationsperioden, fx producere til lager. I lønkom-pensationsordningen arbejder medarbejderen ikke, men står til rådighed for sin arbejdsgiver, hvis der opstår behov for mere arbejdskraft.

Det foreslås, at ordningen for selvstændigt erhvervsdrivende, freelancere og kombinatorer ophører fra den 8. juli (forslag 6).

For selvstændigt erhvervsdrivende, freelancere og kombinatorer, der fortsat er direkte berørt af et egentlig forbud, kan det overvejes, at dagpengereglerne midlertidigt gøres mere fleksible, så der for denne gruppe kan opnås ret til dagpenge, uden at virksomheden skal ophøre. Som reglerne er i dag, kan selvstændige, hvis hovedbeskæftigelse er at drive en virksomhed, ikke modtage dagpenge, hvis de ikke er ophørt med deres virksomhed.

For selvstændigt erhvervsdrivende, der ikke er medlem af en a-kasse, og som derfor ikke er berettigede til dagpenge, kan det overvejes, at de får en kort periode til at melde sig ind i a-kassen med tilbagevirkende kraft. Der kan stilles krav om indbetaling af a-kasse-bidrag svarende til et års medlemskab bagudrettet og krav om medlemskab mindst et år frem. Gruppen bør kun opnå ret til dagpenge, hvis de øvrige betingelser, herunder krav om omfang af forudgående beskæftigelse, er opfyldt.

⁹ Freelancere med både A- og B-indkomst.

Særordninger på ydelsesområdet og aktiv arbejdsmarkedspolitik

Den aktive beskæftigelsesindsats blev midlertidigt suspenderet i lyset af sundhedskrisen. Ledige har således ikke været forpligtet til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, ligesom den aktive indsats i form af fx aktivering og deltagelse i kontaktsamtaler har været suspenderet.

Suspenderingen giver mening i den midlertidige situation med udbredt påbudt nedlukning af dele af den offentlige og private sektor. I forbindelse med tilbagerulning af de forskellige afbødningstiltag bortfalder behovet for at suspendere den aktive beskæftigelsesindsats.

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

Der kan være ledige, hvor der er behov for nye kompetencer, og her er muligheden for opkvalificering et relevant alternativ. En ulempe ved at iværksætte opkvalificeringsforløb er, at den ledige naturligt fastholdes i ledighed, mens forløbet fuldføres. I den givne konjunktursituation er mangel på arbejdskraft i udgangspunktet ikke et problem, hvorfor opkvalificeringsforløb kan være et gunstigt alternativ til at søge job. Det stiller høje krav til, at det valgte opkvalificeringsforløb løfter den lediges kompetencer og efterfølgende jobmuligheder.

Ledigheden ventes at stige markant, men de fleste ledige vil formentlig relativt hurtigt finde ny beskæftigelse. Længden af ledighedsforløb forventes dog at stige, da der ventes at være flere ansøgere til de enkelte job. Det gælder også for de personer, der var ledige inden coronakrisen.

Som led i hjælpepakkerne er der gennemført midlertidige lempelser på dagpenge-, sygedagpenge- og kontanthjælpsområdet. Den midlertidige suspendering af anciennitetstælling i dagpengesystemet betyder, at ledighed i perioden fra den 1. marts til den 30. juni ikke tæller med i brug af dagpengereetten. Den maksimale dagpengeperiode er derved blevet forlænget med omtrent 4 måneder for dem, der mistede jobbet i marts, og dem, der i forvejen var dagpengeledige ved suspenderingen. Dermed er der med den førte politik taget højde for den ekstraordinære situation som følge af sundhedskrisen, der må formodes at medføre længere ledighedsforløb.

Den ekstraordinære situation på arbejdsmarkedet giver ikke i sig selv grundlag for at foreslå strukturelle eller varige ændringer i ydelsessystemerne. Der kan dog være behov for at sætte ind med målrettede tiltag givet de særlige omstændigheder. Der er fortsat mange jobåbninger, men det må forventes, at det for nogle vil være sværere at finde et job. Personer, der opbruger dagpengereetten i de kommende måneder, kan derfor stå i en udsat situation.

Det foreslås, at der for dagpengemodtagere, der aktuelt er tæt på at have opbrugt dagpengereetten, gives en kortere forlængelse af dagpengeperioden. Det foreslås, at den midlertidige lempelse på kontanthjælpsområdet videreføres parallelt, mens de midlertidige lempelser på sygedagpengeområdet ophører som planlagt (forslag 7).

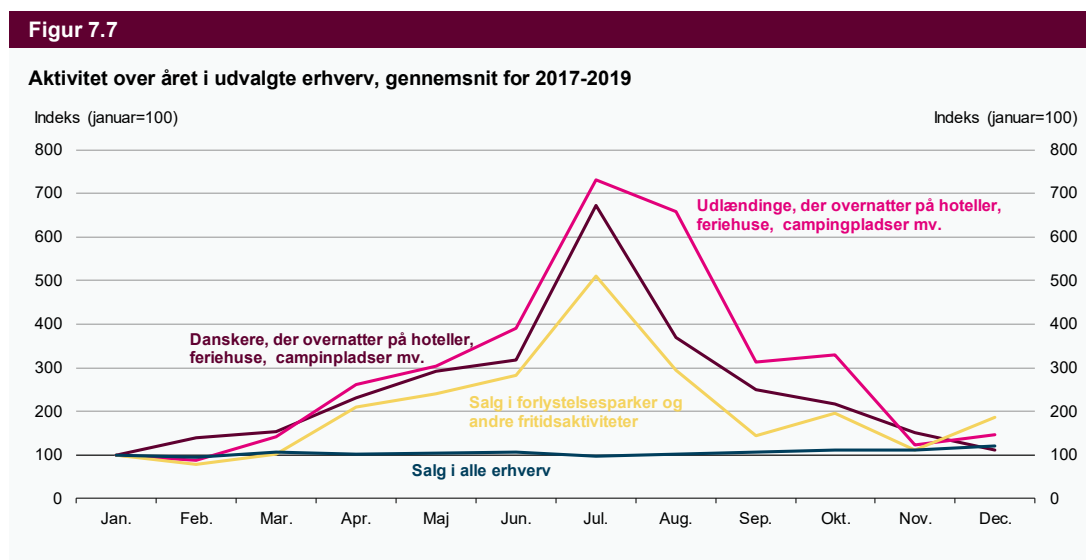
Den midlertidige forlængelse af dagpengeperioden kan for eksempel bestå i, at dagpengemodtagere,

der opbruger dagpengerechten i de kommende tre måneder (fra juli til og med september), får en ekstraordinær forlængelse af dagpengeperioden med 3 måneder. Dagpengemodtagere, der opbruger deres dagpenget i løbet af september, kan derved få forlænget deres dagpengeperiode til december.

Sæsonbetonet virksomhed

Regeringen har annonceret, at der senest den 29. maj fremlægges en plan for en kontrolleret og gradvis genåbning af sommerturismen, der er sundhedsmæssig forsvarlig.

Det er hensigtsmæssigt, hvis virksomhederne og de udenlandske turister hurtigt får sikkerhed for tidsplanen i grænseåbningen, da det giver bedre mulighed for at tilrettelægge sæsonen. En række virksomheder har en stor del af deres omsætning i de kommende sommermåneder, *jf. figur 7.7*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Turismeerhvervet er et sæsonbetonet erhverv. Det må forventes, at turismeerhvervet vil blive hårdt ramt, hvis det ikke bliver muligt for en stor del af de udlændinge, der planlægger at holde ferie i Danmark (typisk tyskere, svenskere og nordmænd).

Normalt kommer der 4 mio. udenlandske turister i sommermånederne med ophold af varierende længde, heraf knap 2½ mio. fra nærmarkederne. Turismeerhvervet er desuden kendetegnet ved, at det fylder meget i bestemte områder af landet.

På nuværende tidspunkt vurderes der ikke at være behov for en generel pakke til disse erhverv. Formodningen er, at mange danskere holder ferie i Danmark, ligesom det allerede er annonceret, at flere udlændinge kan komme ind. Det er imidlertid relevant at gøre status, når højsæsonen er overstået.

Det foreslås, at det til efteråret overvejes at etablere en ansøgningspulje eller lignende, hvis de sæsonbetonede brancher oplever et stort fald i indtægterne henover sommeren (forslag 8).

I givet fald bør det være et kriterium, at kompensationen målrettes virksomheder med store faste om-

kostninger, fx overnatningssteder og forlystelsesparker, og at der alene dækkes udgifter i sommermånederne. Ansøgningskriterierne skal desuden indrettes, så virksomhederne har haft incitament til at nedbringe sine udgifter.

Særordninger, herunder på medie- og kulturområdet

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

Ordningerne kan være begrundet i, at der er nogle helt særlige virksomhedstyper på blandt andet kulturområdet, som i mindre grad har mulighed for at opbygge egenkapital, fx fordi en stor del af deres indtægtsgrundlag normalt er offentlige tilskud.

Særordninger kan give anledning til en forvridning af økonomien. Jo længere sådanne særordninger videreføres, jo større risiko er der for, at forvridningen forstærkes.

Det foreslås, at alle særordningerne ophører parallelt med de generelle ordninger (forslag 9).

Hvis ordningerne ikke ophører, vil de få karakter af kunst- og mediestøtte. Det er en politisk beslutning, hvor meget støtte disse erhverv skal have. Det vurderes, at corona-relaterede hjælpeordninger ikke kan begrundes ud fra et eventuelt ønske om at øge støtten. Det bemærkes i øvrigt, at aktiviteten på kulturområdet er sæsonafhængig, hvilket de eksisterende hjælpepakker på området afspejler.

Erhverv som er underlagt særlige sundhedskrav og -restriktioner

Ud over forbud er der under coronakrisen indført en lang række krav og retningslinjer rettet mod erhvervslivet. Nogle blev annonceret i forbindelse med lukningen af Danmark (fx arrangører og dagligvarehandel), og andre er kommet til i forbindelse med genåbningen af de berørte erhverv (fx restauranter, frisører, tandlæger og fysioterapeuter). Endvidere er den kollektive transport berørt af en række krav og retningslinjer.

Det foreslås, at der igangsættes et arbejde for at identificere udfordringer og mulige løsninger i særligt regulerede eller systemisk vigtige erhverv, hvor fx pristilpasningen eller tilpasning via virksomhedsafgang anses for uønsket (forslag 10).

Konkret kan arbejdet:

- Kortlægge de nye krav, retningslinjer og opfordringer rettet mod virksomhederne, herunder samspillet med eksisterende krav, retningslinjer mv. Kortlægningen bør som i sektorpartnerskaberne ske med inddragelse af virksomhederne.
- Systematisk kortlægge de samfunds- og erhvervsøkonomiske omkostninger og sammenholde disse med den skønnede sundhedsmæssige gevinst.

- Indhente erfaringer fra andre lande med henblik på at vurdere best practice i forhold til at opnå den sundhedsmæssige gevinst uden store erhvervsøkonomiske omkostninger.

Sundhedskravene sigter på at holde smittetrykket nede og tager afsæt i sundhedsfaglige anbefalinger. Tiltagene kan imidlertid også have stor økonomisk og derfor samfundsmæssig betydning.

De økonomiske omkostninger kan på kort og mellemlangt sigt betyde både lavere løn for de ansatte, lavere aflønning af kapitalapparatet, højere priser for forbrugerne eller afgang af virksomheder i de erhverv, som er underlagt særlige sundhedsrestriktioner. En sådan udvikling er særlig problematisk i dele af økonomien, hvor prismekanismer er sat ud af kraft (fx for dele af den private praksissektor), hvor prisforøgelser anses for problematiske af andre årsager, eller hvor forsyningssikkerhed er højt prioriteret.

Der er ikke umiddelbart et generelt samfundsmæssigt argument for kompensere for hver enkelt restriktion og sundhedsmæssige tiltag, tværtimod er det i en markedsøkonomi selve virksomhedsdynamikken og prismekanismen, der skal sørge for den nødvendige tilpasning. Hvis restriktioner og krav er blivende, må virksomhederne på sigt konkurrere under de nye forhold og tilpasse sig.

Tilsvarende gælder for eventuelt øgede omkostninger for kunderne som følge af tiltag for at mindske smittespredning. Her er en tilpasning nødvendig, og kunderne får nu et andet produkt – ”nu med lavere smitterisiko” – som der må være en betalingsvillighed for. For nogle erhverv kan de nye krav og restriktioner betyde en varig strukturel forandring, fordi nogle ydelser ikke længere er rentable. En sådan udvikling kan være nødvendig, men har mere fundamentale omkostninger, hvis essentielle erhverv bliver negativt berørt, fx de dele af sundhedssektoren, som foregår i privat regi.

Boks 7.2 giver en række eksempler på nye krav og retningslinjer. Herudover er der en række opfordringer, hvilket også kan medføre omkostninger.

Boks 7.2

Eksempler på nye krav og retningslinjer i udvalgte erhverv



Restauranter og caféer

- Restauranter og caféer mv. skal respektere forsamlingsforbuddet.
- Driften bør tilrettelægges med henblik på at nedsætte gæstetætheden og styring af gæstestrømme.
- Der må maksimalt tillades én person pr. 4 m² gulvareal, hvor der er offentlig adgang. For restauranter og caféer gælder et særligt kvadratmeterkrav på 2 m² pr. person.
- Alle serveringssteder, hvor der serveres mad, drikkevarer eller tobak til indtagelse på salgsstedet, skal lukke kl. 24.



Tandpleje

- Der skal planlægges færre fremmøde-tider (”booke med luft imellem”), så antallet af patienter i venteværelset på samme tid mindskes.
- Ved procedurer, som nødvendiggør brug af airrotor, turbine, hånd- og vinkelstykke, skal der anvendes effektiv spysugning under brug af medhjælp, og kofferdam, når det er fagligt muligt.
- Efter afsluttet behandling skal behandlingsrummet kort (ca. 5 min) udluftes inden næste patient.
- Anvendelse af trefunktionssprøjte bør så vidt muligt begrænses.
- Ved aerosolgenererende procedurer skal der over klinikøjet anvendes engangsplastforklæde, der dækker op til halsen, og det skal skiftes mellem hver patient.
- Der skal anvendes maske/ mundbind og øjenbeskyttelse i form af beskyttelsesbriller eller visir.



Praksissektoren, fx fysioterapeuter

- Der skal planlægges færre fremmøde-tider ("booke med luft imellem"), så antallet af borgere i venteværelset på samme tid mindskes.
- Gruppeaktiviteter skal fortsat ikke prioriteres ud fra et hensyn om at reducere omfanget af sociale kontakter og derved mindske risikoen for smittespredning i samfundet.
- Procedurer, der kræver tæt kontakt, begrænses til det mest nødvendige.



Forlystelsesparker

- Forlystelsesparker bør have særligt fokus på styring af gæstekapacitet, herunder indføre kapacitetsbegrænsning.
- Medarbejdere, der opererer forlystelser, bør så vidt muligt være afskærmet fra gæsterne.
- Forlystelsesparker bør undlade at gennemføre aktiviteter, der fremmer sammenstimling af mange mennesker, fx maskotbesøg, optog e.l.



Detailhandel

- Varehuse og andre store butikker anbefales at undgå kø- og slagtilbud og lignende aktiviteter, som kan skabe kødannelser og tæthed omkring enkelte områder i butikken.
- Det kan overvejes at opsætte en fysisk barriere mellem personale og kunde i situationer, hvor ansigt-til-ansigt kontakt indenfor 1 meter ikke kan undgås.
- Der må maksimalt tillades én kunde eller besøgende pr. 4 m² gulvareal, hvor der er offentlig adgang.



Indkøbscentre

- Driften bør tilrettelægges med henblik på at nedsætte kundetætheden, fx ved udvidet åbningstider og styring af kundestrømme.
- Det kan overvejes at opsætte en fysisk barriere mellem personale og kunde i situationer, hvor ansigt-til-ansigt kontakt indenfor 1 meter ikke kan undgås.
- Driften bør tilrettelægges med henblik på at nedsætte kundetætheden, fx ved udvidet åbningstider og styring af kundestrømme.
- Stormagasiner og butikker tilknyttet hertil anbefales at undgå kø- og slagtilbud, aktiviteter og lignende, som kan skabe kødannelser og tæthed omkring enkelte områder i stormagasinet/butikken.
- Lounge, legeområder og andre fællesarealer skal holdes lukket for ophold.



Liberale serviceerhverv, fx frisører

- Hvor tæt kontakt er uundgåelig, skal særligt længerevarende ansigt-til-ansigt kontakt undgås ved alternative arbejdspositioner.
- I situationer, hvor ansigt-til-ansigt kontakt indenfor 1 meter ikke kan undgås, kan der opsættes en fysisk barriere mellem personale og kunde/klient.
- Arbejdet bør tilrettelægges, så det er muligt at have forskudte/udvidede åbnings- og mødetider for at undgå, at for mange ansatte er på arbejde på samme tid.
- Der bør ske en grundig rengøring af redskaber, der har været i kontakt med kunden efter hver endt behandling.
- Der sikres rengøring af den enkelte arbejdsstation, når en medarbejder/kunde forlader arbejdsstationen, og en anden medarbejder/kunde skal overtage denne.

Kilde: Egen tilvirkning på baggrund af retningslinjer fra Erhvervsministeriet, Sundhedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet.

Der er allerede en række af retningslinjerne, der er blevet reviderede. Revisioner er grundlæggende hensigtsmæssige, når de afspejler ny information, eller at de ikke længere er nødvendige. Hyppige ændringer i retningslinjer kan imidlertid i sig selv være bebyrdende for virksomhederne.

Det samme kan gøre sig gældende, hvis der er stor usikkerhed om, hvad der gælder. Regelsikkerhed er nødvendig, hvis virksomhederne skal investere i og udvikle fx nye hygiejnekoncepter.

Der er i en markedsøkonomi mange situationer, hvor virksomheder pålægges begrænsninger eller krav til virksomhedernes økonomiske aktivitet, uden at det giver anledning til kompensation. Det gør sig fx

gældende for autorisationer og godkendelser, og opdaterede regler for tilsætningsstoffer, dyretransport mv. Til gengæld bliver sådanne regler normalt annonceret i god tid og udviklet i høringsprocedurer, hvilket giver tid til tilpasninger mv.

Det særlige med de coronarelaterede procedureregler og restriktioner er, at de forståeligt nok er indført med kort varsel og derfor med meget begrænsede muligheder for, at virksomhederne kan tilpasse sig til restriktionerne eller tilpasse kapitalapparatet. Det er et argument for den kompensation, der er sket med de generelle hjælpepakker, at krav og restriktioner har vanskeliggjort driften af visse virksomheder.

Det er under alle omstændigheder vigtigt, at retningslinjer og krav er begrundet i viden om effekt, at de står mål med de økonomiske omkostninger, eller at der i det mindste er kendskab til de omkostninger, de medfører. Denne viden tilrettelægges formentlig mest hensigtsmæssigt i samarbejde med erhvervslivet, som det også har været tilgangen i forbindelse med en række erhverv (sektorpartnerskaber).

Det bemærkes i den forbindelse, at det bør tilstræbes, at regulering tilrettelægges med fokus på resultatet frem for proceskrav. Det vil sige, hvilken effekt man vil opnå, frem for konkrete detailkrav til arbejdsgange og lignende. Resultatkrav giver virksomhederne mulighed for via innovation at finde forskellige – og dermed også den billigste – løsning på at håndtere en konkret udfordring.

8. Kommissorium

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

Regeringen har sammen med alle Folketingets partier og arbejdsmarkedets parter spændt et midlertidigt sikkerhedsnet ud under danske virksomheder og arbejdspladser i form af en række økonomiske hjælpepakker. Der er samlet prioriteret i størrelsesordenen 400 mia. kr. til hjælpepakkerne, herunder i form af både direkte tilskud, garantier og likviditetstiltag samt lempeligere vilkår for dagpengemodtagere og sygedagpengemodtagere.

Der er gennemført to faser af genåbningen af det danske samfund, og der er præsenteret en plan for den videre genåbning.

Det fremgår af aftalen om anden fase af genåbning af Danmark fra 8. maj, at: *I aftalen om anden fase af genåbningen har partierne aftalt en drøftelse om udfasningen af de midlertidige hjælpepakker i takt med den kontrollerede genåbning af økonomien. Regeringen vil på baggrund af et oplæg fra en ekspertgruppe invitere til drøftelser herom.*

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

Det er samtidig vigtigt, at afviklingen af hjælpepakkerne ikke står alene. Der kan fx være behov for at etablere forskellige målrettede ordninger.

Regeringen har derfor bedt den nedsatte ekspertgruppe om fortsat at bistå i det videre arbejde med genåbning og udfasning af hjælpepakker.

Ekspertgruppen er blevet bedt om input vedrørende:

- Sammensætningen af hjælpepakkerne i Danmark sammenholdt med hjælpepakkerne i andre lande, herunder en vurdering af hjælpepakkerens incitament og effektivitet.
- Modeller for afvikling af hjælpepakkerne, der understøtter job, og at sunde virksomheder hurtigst muligt igen kan stå på egne ben.
- Mulige målrettede initiativer til fortsat at holde en hånd under specifikke brancher, der fortsat er midlertidigt påvirket af restriktioner mv., herunder i forhold til sæsonrelaterede aktiviteter.

Ekspertgruppens input skal baseres på et samfundsøkonomisk perspektiv, der bl.a. tager højde for effekten på de offentlige finanser på kort og langt sigt og den langsigtede effekt på dansk erhvervsliv, danske lønmodtagere og personer uden job.

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

Ekspertgruppen skal offentliggøre sit bidrag den 24. maj 2020.

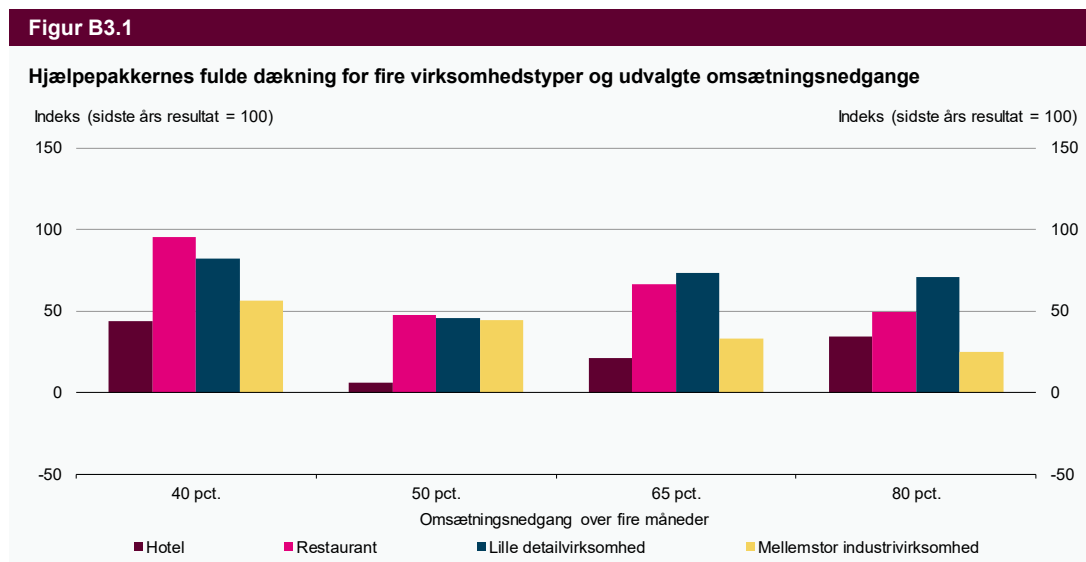
Bilag 3.1

Virksomhedseksempler

For at sammenholde effekterne af de forskellige hjælpepakker, kan det være nyttigt at konstruere nogle stiliserede virksomhedseksempler, der, med gennemsnitlige parametre, udsættes for forskellige omsætningsnedgange. Metoden er udviklet af Boston Consulting Group.

Det antages i beregningerne, at de gennemsnitlige virksomheders omsætning – uafhængig af branche – er negativt påvirket i knap fire måneder, hvilket vil være det typiske billede for mange virksomheder, der har oplevet nedlukning eller meget nedsat aktivitet i marts og april, efterfulgt af godt to måneders afmattet omsætning. Efter knap fire måneder vil hjælpepakkerne, efter gældende regler, være udløbet. Det antages herudover, at omsætningen i de resterende otte måneder er uforandret. Der er desuden taget højde for, at hjælpepakkerens dækning ikke er fire fulde måneder.

Hjælpepakkerens fulde dækning for fire gennemsnitlige virksomhedstyper fremgår af figur B3.1.



Anm.: Virksomhedstypernes parametre fremgår af boks B3.1.

Kilde: Boston Consulting Group.

De generelle antagelser for beregningerne fremgår af boks B3.1.

Boks B3.1

Generelle antagelser

- *Gennemsnitlig virksomhed.* Regnskabsoplysningerne om virksomhedstyperne stammer fra åbne kilder (statistikbanken.dk/REGN1 og statistikbanken.dk/REGN2).
- *Lønkomensation.* Fordeling af ansattes ansættelsesforhold kendes ikke. Virksomheden kompenseres derfor med lønudgifter ud fra den gennemsnitlige rate mellem funktionærer og ikke-funktionærer (82,5 pct.). Dette overvurderer formentlig omfanget af funktionærer i nogle brancher, herunder restaurationsbranchen. De 5 feriedage, som medarbejderne pålægges at afholde i perioden, er ikke inkluderet i beregningen, da beregningerne tager udgangspunkt i komensationen set fra virksomhedssiden. Omfanget af ansatte, der sendes hjem på lønkomensation, er stigende med omsætningsfaldet. Det er antaget, at kun hele årsværk kan hjemsendes i takt med, at omsætningen falder.
- *Faste omkostninger.* Faste omkostninger fremgår ikke direkte af regnskaberne. Derfor er de udregnet residualt som omkostninger, der ikke er lønudgifter, vareudgifter eller afskrivninger.
- *Variable omkostninger.* Det antages, at variable omkostninger (bortset fra lønudgifter) nedjusteres med det pågældende omsætningsfald.
- *Årets resultat.* De forskellige hjælpepakker kompenserer virksomhederne på forskellig vis, og de påvirker alle virksomhedens resultat (overskuddet). Hjælpepakkerne effekt for virksomheden opgøres derfor som ændringer i årets resultat. Indeks = 100 er status quo i 2020 uden omsætningsfald sammenlignet med året før.

Tabel a

Parametre for virksomhedstyperne

	Hotel	Restaurant	Lille detailvirksomhed	Mellemstor industrivirksomhed
Antal ansatte (årsværk)	9	4	3	43
Omsætning (mio. kr.)	11	3	6	91
Årsresultat før skat (mio. kr.)	0,8	0,2	0,2	5,7
Faste omkostninger (mio. kr.)	5	1	1	7

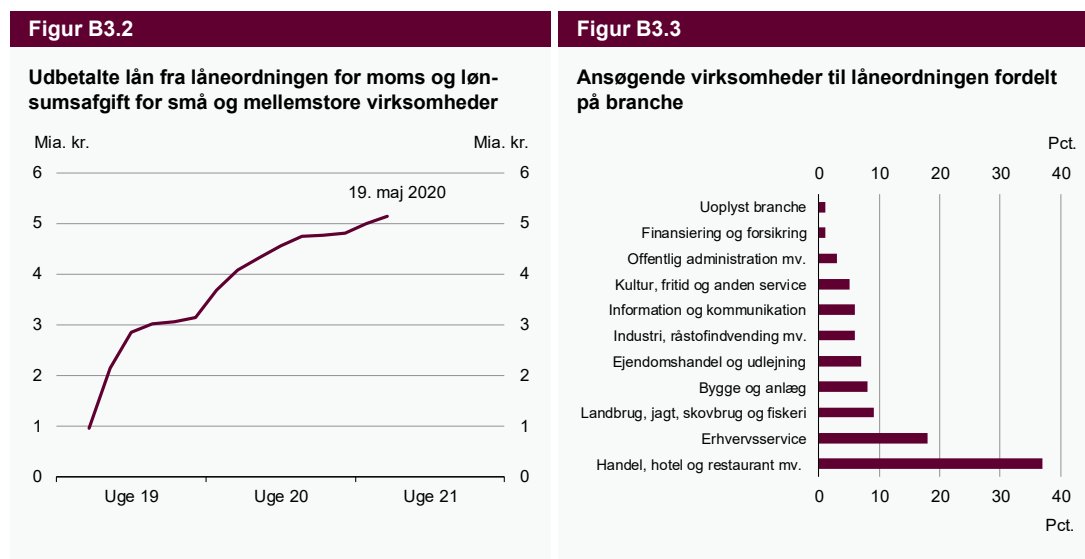
Kilde: Boston Consulting Group.

Bilag 3.2

Låneordning for moms og lønsafgift

Med henblik på at stille yderligere likviditet til rådighed har regeringen og Folketingets partier i april indgået aftale om, at små og mellemstore virksomheder kan få udbetalt allerede indbetalt moms. Det samme gælder for visse virksomheder, der afregner lønsafgift efter den såkaldte metode 4 (tandlæger, fysioterapeuter, taxivognmænd mv.). Lånene er rentefri og løber til 1. april 2021. Det har givet mulighed for at få udbetalt lån rentefrit for op til ca. 35 mia. kr.

Virksomhederne kan søge om lånene fra primo maj frem til medio juni. For nuværende har der været adgang til at søge om lån i ca. 2 uger. Sagsbehandlingen sker maskinelt og en væsentlig del af kontrollen kan håndteres maskinelt. I øjeblikket er godt 90 pct. af ansøgningerne imødekommet. Værdien af de udbetalte lån udgør pr. 19. maj godt 5 mia. kr., *jf. figur B3.2*.



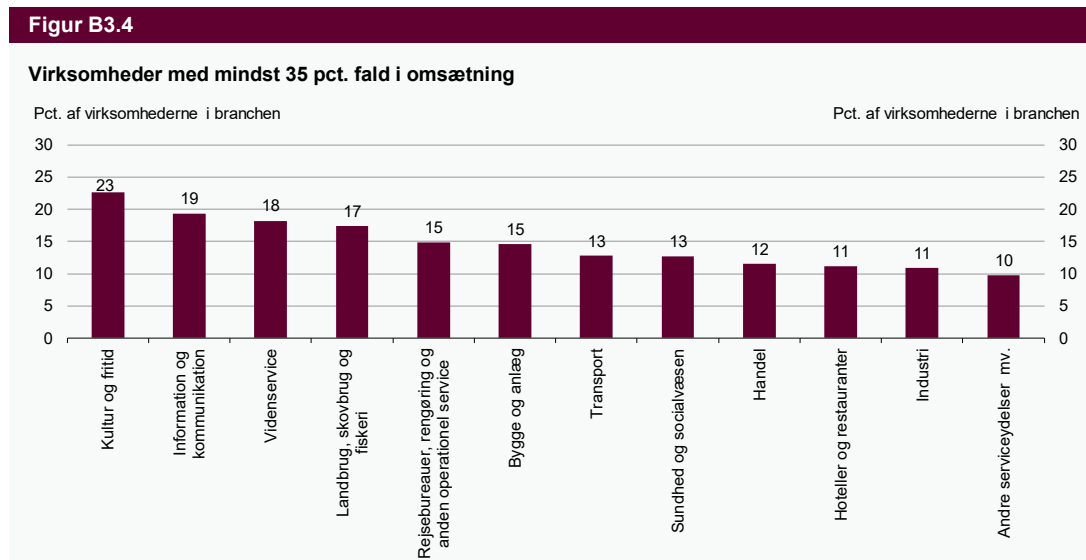
Anm.: Opgørelsen dækker over perioden den 5. maj 2020 til 20 maj 2020. Da virksomheder kan anmode om udbetaling af lånet til og med den 15. juni 2020, vil det samlede beløb for udbetaling af låneordningen kunne stige frem mod den 15. juni 2020.
Kilde: Skatteministeriet.

Ca. 37 pct. af de ansøgende virksomheder er i branchen handel, hotel og restaurant mv., og ca. 2 mia. kr. af de godkendte lån er udbetalt til virksomheder i denne branche, *jf. figur B3.3*. Tallene understøtter, at denne branche er særligt hårdt ramt af coronakrisen.

Bilag 3.3

Omsætningsfald på tværs af brancher

Selv i gode år oplever mange virksomheder fald i opsætningen. Fordelt på brancher gælder det især virksomheder inden for kultur og fritid. I perioden 2013-2016 var der således 23 pct. af virksomhederne inden for kultur og fritid, der havde et fald i omsætningen på mindst 35 pct., *jf. figur B3.4.*



Anm.: Figuren viser et gennemsnit af ændringer fra 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 og 2015-2016. I opgørelsen er der frasorteret fonde og foreninger, selvstændige offentlige virksomheder og virksomheder med mindre end én fuldtidsbeskæftiget.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 3.4

Lønmodtagere i lønkompensationsordningen

Opgørelsen af lønmodtagere i lønkompensationsordningen indikerer, at mellem 105.000 og 115.000 personer er mindre relevante i forhold til ledighedstallet eller er tilbage eller på vej tilbage i arbejde i lyset af genåbningen, *jf. tabel B3.1*.

Tabel B3.1

Forskellige grupper af lønmodtagere i lønkompensationsordningen		
	Grupperne opgjort enkeltvis	Korrektion for overlap på tværs af grupper
Personer i ordningen i alt		205.000
1. Unge i uddannelse	39.500	39.500
2. Pensionister	4.700	4.700
3. Fleksjob	5.600	5.600
4. Job med få timer (under 10 timer pr. uge)	19.000	2.300
5. Mulige grænsegængere	4.100	3.900
6. Brancher genåbnet	74.500	35.000-45.000
7. Hjemsendelsesperiode afsluttet før 27. maj	17.000	9.400
8. Arbejde delvist genoptaget	5.500	4.200
<i>Sum af de otte grupper (mindre relevante i forhold til den registrerede ledighed)</i>		<i>105.000-115.000</i>
<i>Øvrige i ordningen (bruttogrupper af potentielt ledige i ordningen)</i>		<i>90.000-100.000</i>

Anm.: Opgørelsen er baseret på godkendte ansøgninger 18. maj 2020. Data kan afvige marginalt fra Erhvervsstyrelsens officielle opgørelse. Der er korrigeret for overlap ved at opgøre grupperne i den rækkefølge, som de fremgår i tabellen. Se også boks B3.2.

Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

For det første er der en række grupper i ordningen, som i mindre grad er relevante i forhold til den registrerede ledighed og hvor det for mange personer gælder, at jobbet ikke er deres hovedaktivitet eller primære forsørgelsesgrundlag. Det drejer sig blandt andet om studerende, som vurderes at udgøre knap 40.000 af de hjemsendte lønmodtagere i lønkompensationsordningen. En mindre del i gruppen er i gang med en erhvervsfaglig uddannelse. De kan være i risiko for at miste lærepladsen, hvis deres arbejdssted er konkurstruet som følge af krisen.

En anden gruppe af lønmodtagere i ordningen er personer, der modtager en offentlig pensionsydelse, eller har nået folkepensionsalderen, men stadig har et arbejde. Det drejer sig primært om folkepensionister, men i gruppen indgår også førtidspensionister og efterlønsmodtagere. Gruppen udgør knap 5.000 personer. Der er endvidere knap 6.000 fleksjobbere i lønkompensationsordningen, hvoraf mange er på nedsat tid. Fleksjobberne vil ikke optræde i den registrerede ledighed, hvis de mister jobbet. Samtidig vil de som udgangspunkt stadig være visiteret til et fleksjob.

Foruden fleksjobberne er også mange studerende og pensionister på nedsat tid. Men selv når man ser bort fra disse grupper, er der stadig en gruppe af lønmodtagere i ordningen, som er hjemsendt fra et job med få timer (under 10 timer om ugen). Gruppen udgør godt 2.000 personer. Der kan være flere forklaringer på det lave timetal. Nogle i gruppen har formentlig flere jobs, mens andre kan være delvist forsørget af en partner.

Det vurderes endvidere, at omkring 4.000 af de hjemsendte er mulige grænsegængere. Det er primært lønmodtagere, der arbejder i Københavnsområdet og Sønderjylland, og som ikke indgår i befolkningsstatistikken. Hovedparten må derfor antages at bo i Sverige eller Tyskland.

For det *andet* er en meget stor del af lønmodtagerne i lønkompensationsordningen ansat i de brancher, der har været nedlukket, men nu er genåbnet enten i fase 1 eller fase 2. Det drejer sig bl.a. om tandlæger, frisører, restauranter, caféer, storcentre og professionel sport. Det skønnes, at omkring 75.000 af de hjemsendte i lønkompensationsordningen er ansat i en af de brancher, der er genåbnet. Heriblandt er en stor del studerende, pensionister, fleksjobbere, lønmodtagere med få timer og mulige grænsegængere. Men selv når man ser bort fra de disse grupper, skønnes der stadig at være omkring 45.000 ansat i de genåbnede brancher.

Med genåbningen er der udsigt til, at mange af lønmodtagerne i denne gruppe kan bevare deres job. Selv om brancherne er genåbnet, kan de ansatte dog stadig være ledighedstruet i det omfang efterspørgslen ikke vender tilbage til niveauet fra før coronakrisen inden for en overskuelig fremtid. Det kan både skyldes den generelle efterspørgselsnedgang i kølvandet på krisen, men også fordi brancherne er åbnet med restriktioner. Derfor må der også i disse brancher forventes en vis tilpasning i de kommende måneder, som kan indebære flere ledige. Hertil kommer, at det ikke er muligt med registerdata at foretage en præcis afgrænsning af de genåbnede brancher. Derfor er der i opgørelsen indsat et interval for den gruppe på 35.000-45.000.

For det *tredje* er der i brugen af lønkompensationsordningen tegn på, at nogle lønmodtagere ikke længere er i ordningen, fordi den ansøgte hjemsendelsesperiode er udløbet. Det drejer sig om 17.000 lønmodtagere. Mange i gruppen er ansat i de brancher, der er genåbnet. Men selv uden dem, samt de øvrige ovennævnte grupper, er der stadig godt 9.000 lønmodtagere, hvor den ansøgte hjemsendelsesperiode er udløbet på nuværende tidspunkt.

I første omgang kunne der ansøges om lønkompensation for perioden 9. marts til 8. juni. Perioden blev efterfølgende forlænget til 8. juli. Der er endnu ikke tal for, hvor mange, der har søgt om forlængelse. Men det er ikke forventningen, at alle, der har ansøgt frem til 8. juni, også har søgt om forlængelse. Det skal bl.a. ses i lyset af den gradvise genåbning af Danmark. Derfor må det også forventes, at endnu flere træder ud af ordningen i løbet af juni. Omvendt kan det ikke udelukkes, at nogle af dem, hvor den ansøgte hjemsendelsesperiode er ophørt, søger igen. Eller at der kommer nye ansøgere.

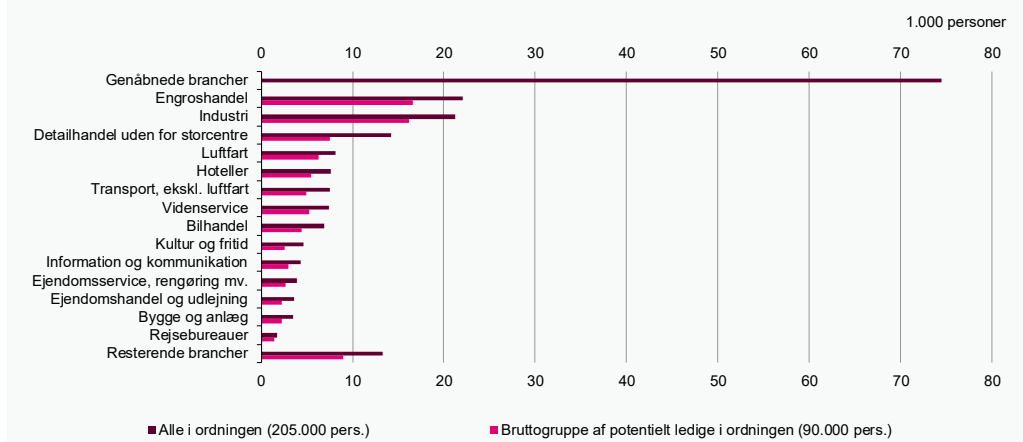
Endelig er der også tegn på, at nogle lønmodtagere kan have genoptaget arbejdet i en del af hjemsendelsesperioden. Der er således godt 5.000 lønmodtagere, der har fået modregnet mere end 25 dage i udbetalingen af deres lønkompensation, herunder godt 4.000 når man ser bort fra alle de øvrige ovennævnte grupper. Modregningen kan dække over dage, hvor arbejdet er genoptaget. Men den kan også dække over feriedage uden løn, lønrefusion fra andre offentlige ordninger mv. Det betyder selvfølgelig, at der er stor usikkerhed om antallet, der delvist har genoptaget arbejdet i hjemsendelsesperioden.

Fraregnes de otte grupper – efter korrektion for overlap – er der en gruppe på mellem 90.000 og 100.000 lønmodtagere i ordningen, der kan betragtes som en bruttogruppe af ”potentielt ledige”

Det er umiddelbart svært at vurdere hvor mange i bruttgruppen af potentielt ledige, der er direkte ledighedstruet. En mindre del af gruppen er ansat i lufthavne og inden for luftfart. Det drejer sig om ca. 6.000 personer. Også hotel- og rejsebranchen er hårdt ramt af grænselukningerne. Ca. 7.000 af personerne i bruttgruppen af potentielt ledige er ansat i hotel- og rejsebranchen, *jf. figur B3.5.*

Figur B3.5

Lønmodtagere i lønkompensationsordningen fordelt på brancher – alle og potentielt ledige i ordningen



Anm.: *Bruttogrube af potentielt ledige i ordningen* opgøres i tabel B3.1. Det bemærkes, at engroshandel omfatter en række virksomheder, som traditionelt opfattes som industri.

Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

For yderligere om opgørelsesmetoden for bruttogrube af potentielt ledige henvises til *boks B3.2*.

Opgørelsesmetode i forhold til bruttgruppen af potentielt ledige

Opgørelsen af de forskellige grupper i lønkompensationsordningen bygger på en række antagelser, hvorfor opgørelsen er forbundet med usikkerhed.

Usikkerheden knytter sig blandt andet til afgrænsningen af de brancher, som er genåbnet. Det skyldes, at de genåbnede brancher ikke kan afgrænses præcist med branchenomenklaturen (DBO7), som blandt andet benyttes i CVR-registreret og dermed i brancheinddelingen af de virksomheder, som har ansøgt om lønkompensation. Eksempelvis er caféer, værtshuse og diskoteker samlet i en branche, hvoraf diskoteker stadig er lukket. Der er også eksempler, hvor det modsatte gør sig gældende. Det gælder for eksempel branchen for teater og koncertvirksomheder, som antages som lukket i opgørelsen, selvom teatre mv. har fået lov til at genoptage deres aktivitet. Et andet eksempel er detailhandlen i storcentre, som har været lukket, men nu er genåbnet. Detailhandlen i storcentre kan ikke afgrænses på baggrund af brancheoplysninger. Det er antaget, at halvdelen af de hjemsendte lønmodtagere i detailhandlen arbejder i et storcenter. Endvidere kan lønmodtagerne i de genåbnede brancher stadig være ledighedstruet på grund af restriktioner, lavere aktivitet mv. I lyset af de forskellige usikkerhedsmomenter i forhold til genåbnede brancher er der derfor indlagt et usikkerhedsinterval i opgørelsen.

Et andet usikkerhedsmoment vedrører lønmodtagere, der har arbejdet i en del af hjemsendelsesperioden. I opgørelsen af kompensationsbeløbet foretages der modregning for det antal dage, hvor lønmodtageren forventes at være på arbejde i hjemsendelsesperioden. Men der foretages også modregningen for feriedage uden løn eller dage, hvor arbejdsgiveren har modtaget lønrefusion fra andre offentlige ordninger. Det er ikke muligt at skelne mellem de forskellige typer af dage, som indgår i modregningen. Af hensyn til usikkerheden er det derfor antaget, at der skal være sket modregning for mere end 25 dage i hjemsendelsesperioden, for der er tale om lønmodtagere, der delvist har genoptaget arbejdet i hjemsendelsesperioden. Det svarer til godt 4.000 af lønmodtagerne i ordningen (efter korrektion for overlap med de øvrige grupper). Sættes grænsen i stedet til 15 dage, stiger gruppen til over 10.000 lønmodtagere.

Nedenfor gennemgås opgørelsen af de enkelte grupper i opgørelsen:

- 1) *Unge i uddannelse*: Personer i ordningen, der modtog SU i første uge i marts 2020 eller var i gang med en ordinær uddannelse 1. oktober 2019.
- 2) *Pensionister*: Personer i ordningen, der modtog folkepension, efterløn, førtidspension eller fleksydelse i første uge i marts 2020, samt personer i ordningen der havde nået folkepensionsalderen i første uge i marts 2020.
- 3) *Fleksjob*: Personer i ordningen, der var i fleksjob eller på sygedagpenge fra fleksjob i første uge i marts 2020.
- 4) *Job med få timer (under 10 timer pr. uge)*: Personer i ordningen, hvor det kompenserede timetal pr. uge er under 10 timer og som i februar 2020 vurderes at have haft en ugentlig arbejdstid på under 10 timer.
- 5) *Mulige grænsegængere*: Personer i ordningen, som ikke indgik i befolkningen 1. januar 2020, men som havde et arbejde i Danmark på det tidspunkt.
- 6) *Brancher genåbnet*: Personer i ordningen, som er ansat i en virksomhed i en genåbnet branche. Det drejer sig bl.a. om restauranter, caféer, tandlæger, frisører, fysioterapeuter, detailhandel i storcentre mv.
- 7) *Hjemsendelsesperiode afsluttet før 27. maj 2020*: Personer i ordningen, hvor den ansøgte hjemsendelsesperiode er afsluttet før 27. maj 2020.
- 8) *Arbejde delvist genoptaget*: Personer i ordningen, hvor der er sket modregning i kompensationsbeløbet for mere end 25 dage.

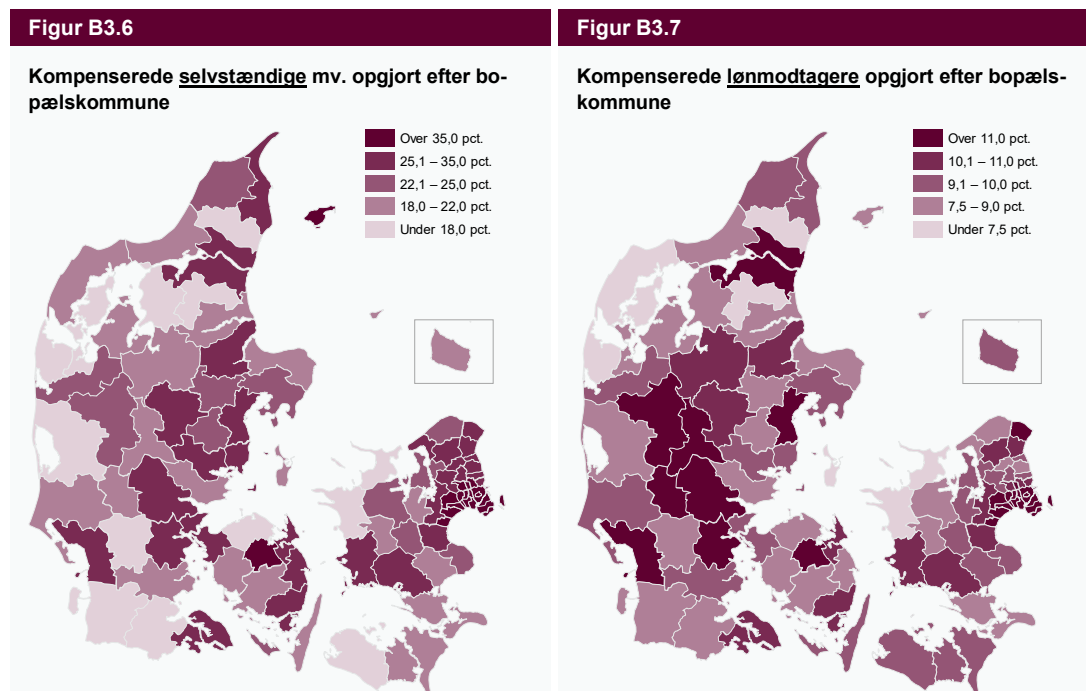
Nogle personer i ordningen indgår i flere af grupperne. Der er korrigeret for overlap ved at opgøre grupperne trinvis i ovennævnte rækkefølge.

Bilag 3.5

Karakteristika for selvstændig- og lønkompensationsordningen

Kompensationsordningen for selvstændige mv. benyttes bredt på tværs af landet, men særligt omkring storbyerne, *jf. figur B3.6*.

Lønkompensationsordningen benyttes ligeledes i høj grad af storbyerne, men også i industribæltet gennem Jylland samt Esbjerg, *jf. figur B3.7*.



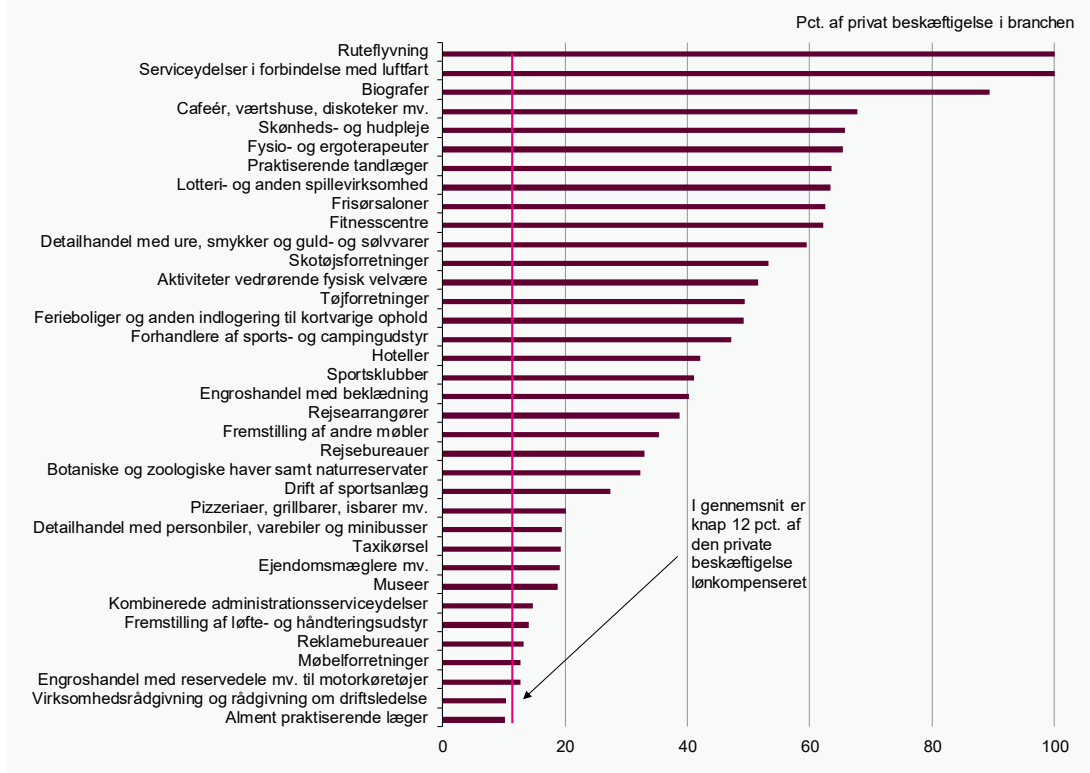
Anm.: Figuren til venstre viser godkendte virksomheder til kompensationsordningen for selvstændige mv. efter virksomhedernes tilhørs-kommune, som andel af erhvervsaktive virksomheder i kommunen med højst 10 ansatte. Figuren til højre viser lønkompen- serede personer opgjort som andel af den private lønmodtagerbeskæftigelse i november 2018 efter bopælskommune.

Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

I forhold til lønkompensationsordningen kan virksomhederne søge om kompensation for antallet af hjemsendte medarbejdere. Derfor vil virksomheder, som har relativt mange medarbejdere, de ikke kan beskæftige, kunne søge om relativt mest støtte i form af delvis refusion for afholdte lønudgifter. Det gælder fx de tidligere tvangslukkede erhverv, herunder luftfartselskaber, biografer, restauranter, ca-féer, værtshuse og frisører, men også andre erhverv med fyringstruede medarbejdere, *jf. figur B3.8*.

Figur B3.8

Eksempler på erhverv med relativ høj udnyttelsesgrad af lønkomplingsordningen pr. 18. maj 2020



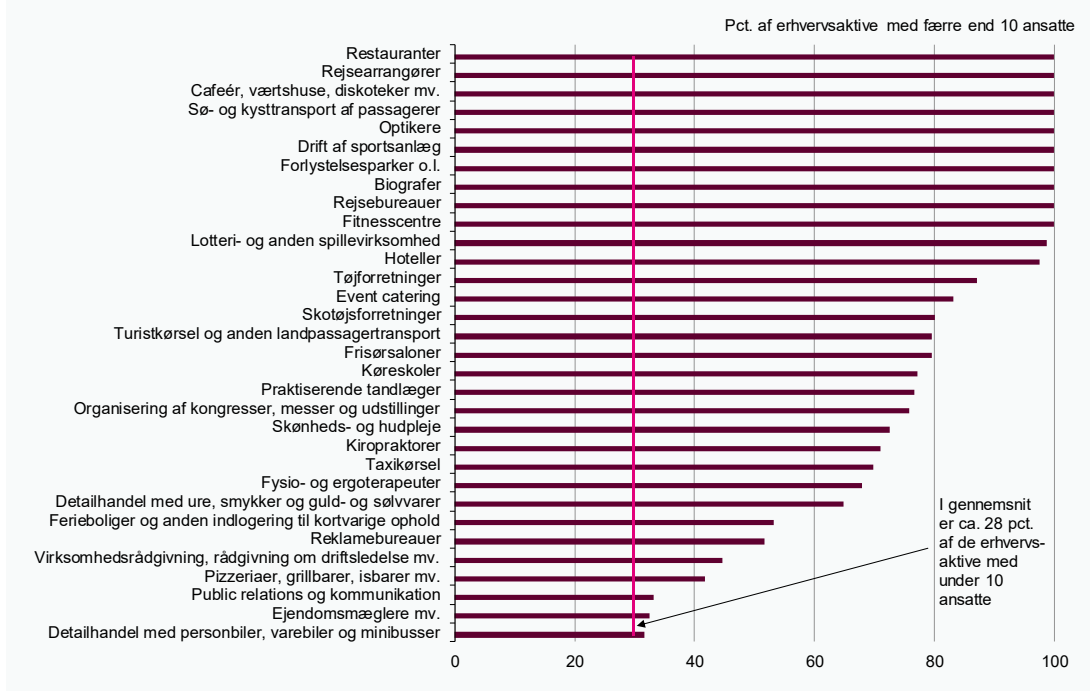
Anm.: Antal medarbejdere godkendt til lønkomplation pr. 18. maj 2020 opgjort som andel af den private lønmodtagerbeskæftigelse i november 2018 (RAS). Udnyttelsesgraden kan være overvurderet, fordi den private lønmodtagerbeskæftigelse er øget siden november 2018, og fordi det ikke er muligt at korrigere for, at virksomheder kan ophøre med at anvende lønkomplationsordningen, før den godkendte periode ophører.

Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks statistik og egne beregninger.

Selvstændige mv. kan ligeledes søge om kompensation for indkomst baseret på en andel af deres forventede tabte omsætning. Det gælder tilsvarende fx de tidligere tvangslukkede erhverv, herunder restauranter, cafeér, værtshuse og frisører, men også andre erhverv såsom selvstændige optikere, hoteller, tøjforretninger, tandlæger, reklamebureauer, taxavognmænd mv., *jf. figur B3.9.*

Figur B3.9

Eksempler på erhverv med relativ høj udnyttelsesgrad af kompensationsordningen for selvstændige mv. pr. 18. maj 2020



Anm.: Antal virksomheder godkendt til kompensation pr. 18. maj 2020 opgjort som andel af selvstændige i november 2018 (RAS). Opgørelsen kan være overvurderet, fordi det samlede antal selvstændige er øget siden november 2018, og fordi det ikke er muligt at korrigere for, at virksomheder ophører med at anvende ordningen før den godkendte periode ophører.

Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 3.6

Lønkomensation og virksomheders produktivitet

Analysen sammenligner produktiviteten for virksomheder, som har fået udbetalt støtte via lønkom-pensationsordningen i forbindelse med coronakrisen (indtil den 11. maj 2020), med produktiviteten i ikke-lønkompeniserede virksomheder i 2016. Analysens mål er således at identificere en eventuel for-skel mellem median produktiviteten for lønkompeniserede virksomheder og ikke-lønkompeniserede virksomheder inden for en given branche. Median produktiviteten betragtes frem for gennemsnittet for at undgå, at enkelte ekstreme værdier påvirker resultatet. Forskellen i produktiviteten beregnes som:

$$Q_j = \frac{p_{j,2016,ikke_lønkompeniseret}}{p_{j,2016,lønkompeniseret}} \cdot 100 - 100$$

hvor median produktivitetensniveauet for ikke-støttede virksomheder divideres med median produktivi-tetsniveauet for støttede virksomheder i branche j . Produktiviteten opgøres som *timeproduktiviteten* på virksomhedsniveau:

$$p_i = \frac{VA_i}{L_i}$$

hvor p_i angiver virksomhed i 's timeproduktivitet, VA_i angiver virksomhed i 's bruttoværditilvækst, og L_i angiver virksomhed i 's samlede antal fuldtidsbeskæftigede målt i antal årsværk. Analysen betragter hver branche særskilt, hvorved det antages, at størrelsen af kapitalapparat og uddannelse er ens inden for en given branche, mens kapitalapparat og uddannelsesniveau kan variere på tværs af brancherne.

Datagrundlag

Analysen baseres på regnskabsoplysninger fra Danmarks Statistik (FIRE registret) fra 2016, som er de senest tilgængelige. For kun at sammenligne virksomheder, som i 2016 ville have haft mulighed for at søge lønkomensation, hvis coronakrisen var indtruffet på det tidspunkt, ses der bort fra virksomheder med mindre end én ansat, fonde og foreninger samt ikke-aktive virksomheder.

Branchespecifik korrektionsfaktor for overlevelsesbias

Datering af regnskabsoplysninger fra 2016 medfører, at der findes fyldigere information om virksomheder, der har modtaget lønkomensation i 2020, mens der ikke kan observeres tilsvarende informa-tion om overlevelse for de ikke-lønkompeniserede virksomheder efter 2016. Det indebærer potentiel overlevelsesbias efter 2016 frem til 2020 (*survival bias*) i resultaterne, herunder på grund af to effek-ter:

- Tilgang af nye virksomheder, der indtræder i markedet efter 2016 (entry)
- Afgang af eksisterende virksomheder, der udtræder af markedet efter 2016 (exit), herunder som følge af fx konkurs, fusion, virksomhedsomdannelse mv.

Det vurderes, at tilgang af nye virksomheder ikke skævvrider resultater, da både gruppen af lønkom-penserede og ikke-lønkompeniserede virksomheder påvirkes ens. Derimod vurderes afgang af eksiste-

rende virksomheder at resultere i bias. Overlevelseshbias forventes at indebære en overvurdering af lønkomponerede virksomheders produktivitet i forhold til ikke-lønkomponerede virksomheder. Det skyldes, at timeproduktiviteten forventes at påvirke virksomheders sandsynlighed for overlevelse positivt over tid (her mellem 2016 og 2020). Med andre ord forventes det, at produktive virksomheder har større sandsynlighed for at overleve. Det er ikke muligt at korrigere direkte for dette, og i stedet gennemføres en approksimation for overlevelseshbias.

Størrelsen af et eventuelt overlevelseshbias kan approksimeres ud fra regnskabsoplysninger fra hhv. 2012 og 2016. Dermed antages det implicit, at udviklingen i virksomhedernes exit fra 2016 til 2020 er sammenlignelig med udviklingen fra 2012 til 2016. Dette er en streng antagelse, idet konjunktursituationen mellem 2012 og 2016 var markant anderledes end mellem 2016 og 2020.

Når gruppen af virksomheder i 2012 begrænses til kun at indeholde virksomheder, der både observeres i 2012 og 2016, stiger medianen for timeproduktiviteten i 2012 med 10 pct. sammenlignet med medianen for timeproduktiviteten beregnet på baggrund af alle virksomheder i 2012. Forskellen er statistisk signifikant.

Med afsæt i denne forskel beregnes en *korrektionsfaktor* for hver branche, som angiver ændringen i median timeproduktivitet forudsagt af exit af virksomheder mellem 2012 og 2016. Korrektionsfaktoren for branche j beregnes som:

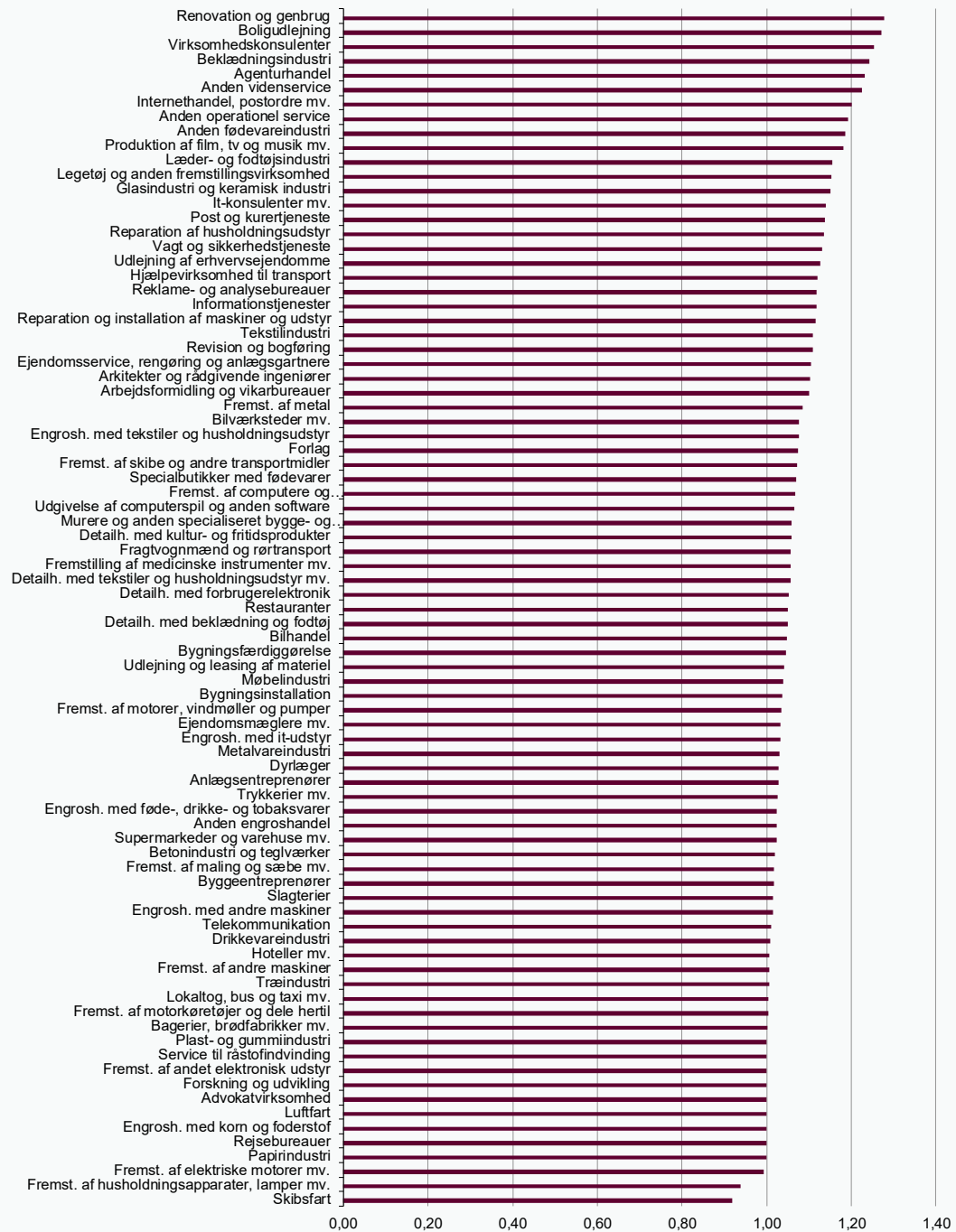
$$k_j = \frac{p_{j,2012 \text{ in } 2016}}{p_{j,2012 \text{ alle}}}$$

hvor median timeproduktiviteten for kun de virksomheder, der er overlevet fra 2012 til 2016, angives i tælleren, og median timeproduktiviteten for alle virksomheder i 2012 angives i nævneren.

Korrektionsfaktoren er større end én for de fleste brancher, dvs. i de fleste brancher er virksomheder, som overlever fra 2012 til 2016, mere produktive end alle virksomhederne i branchen i 2012. Der findes kun tre brancher, hvor korrektionsfaktoren er under én, *jf. figur B3.10*.

Figur B3.10

Korrektionsfaktor for overlevelsesbias på tværs af brancher

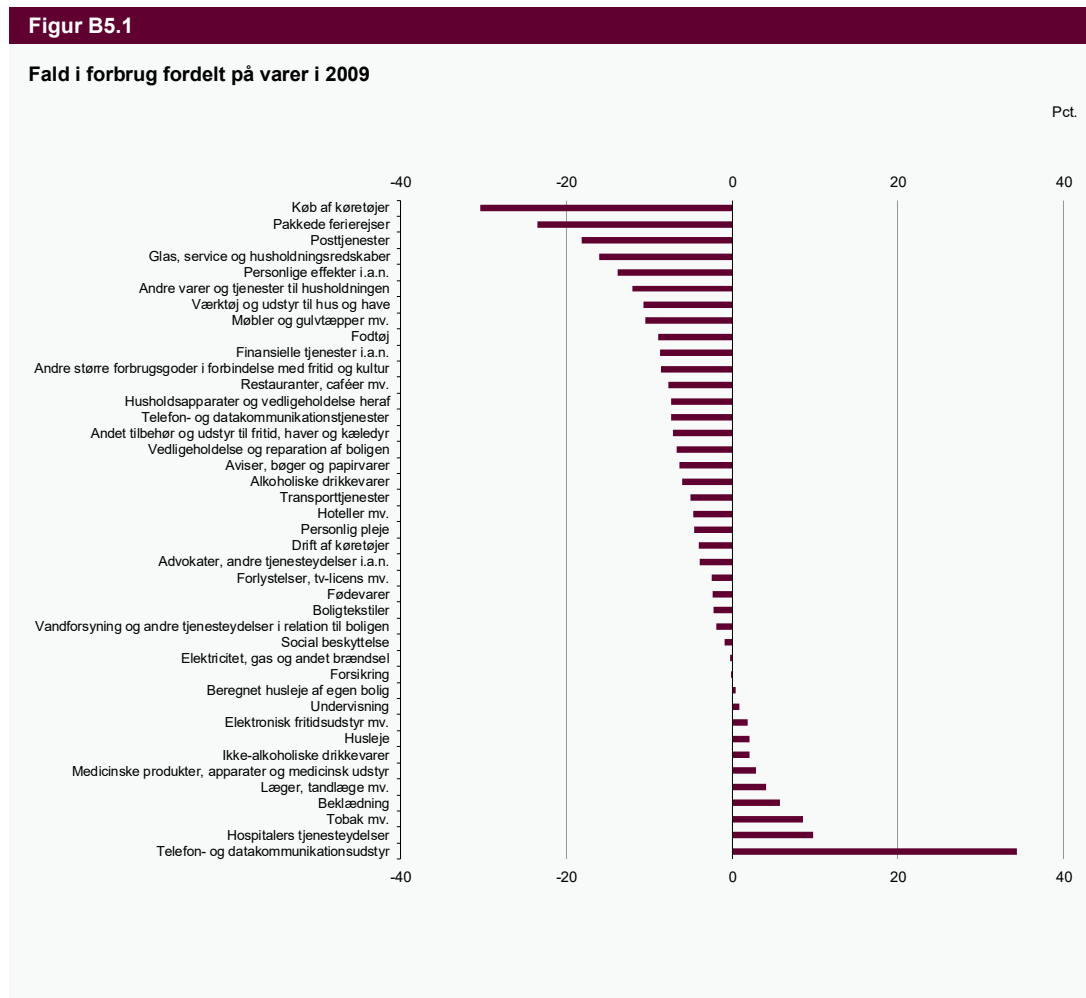


Anm.: Overlevelsesbias er opgjort for perioden 2012-2016.
 Kilde: Erhvervsstyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 5.1

Konjunkturfølsomhed i privatforbrugets underkomponenter

Lige som for brancher er der også stor forskel i konjunkturfølsomheden af forskellige underkomponenter til forbruget. Konjunkturfølsomheden er høj for fx bilkøb, jf. figur B5.1. Køb af rejser og forbrug på restauranter og caféer er også ret konjunkturfølsomt. Disse områder er således mere udsatte i forhold til en periode med lavere vækst (men oplever modsat også mere fremgang i opgangstider).



Anm.: Figuren viser forbrugsnedgang i faste priser for de pågældende grupper.

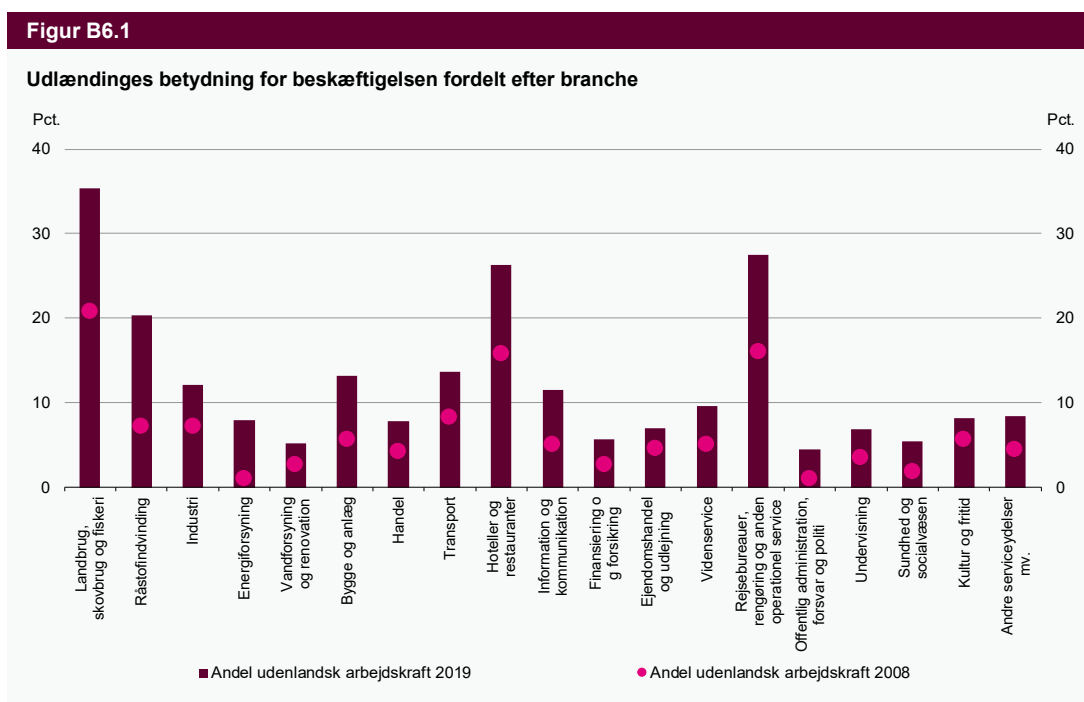
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 6.1

Udlændinge beskæftiget i Danmark

Antallet af beskæftigede lønmodtagere med udenlandsk statsborgerskab er steget i Danmark de seneste mange år, og de udgør i dag en større andel af arbejdsmarkedet end op til og under finanskrisen. I 2008 var det 6 pct. af de 2,7 mio. lønmodtagere, der var udenlandske statsborgere. I 2019 var andelen steget til 10 pct. ud af 2,8 mio. lønmodtagere. Det dækker både over personer, der rejser til Danmark med henblik på at arbejde, og udlændinge, der kommer til Danmark af andre årsager, som fx familie-sammenførte.

Det er særligt inden for landbrug, skovbrug og fiskeri og hoteller og restauranter samt rejsebureauer, rengøring og anden operationel service, at andelen af udenlandsk arbejdskraft er høj. Her er det mellem hver tredje og hver fjerde ansatte, der har udenlandsk statsborgerskab, *jf. figur B6.1*. Det er samtidig i høj grad disse erhverv, der er direkte påvirket af coronaubrudet.



Kilde: Jobindsats, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udenlandsk arbejdskraft er generelt en styrke for dansk økonomi og bidrager til at stabilisere konjunkturudsving og undgå udpræget mangel på arbejdskraft i perioder med høj efterspørgsel i særligt konjunkturfølsomme brancher som fx bygge og anlæg. Det er imidlertid betinget af, at udenlandske lønmodtagere arbejder på lige vilkår med den øvrige beskæftigelse.

En analyse fra Kraka viser, at fleksibel udenlandsk arbejdskraft medvirker til at stabilisere konjunkturudsving.¹⁰ De kommer typisk til Danmark og bidrager under højkonjunkturer, hvor der er mangel på

¹⁰ Kraka, 2018, *Udenlandsk arbejdskraft er meget værdifuldt for Danmark*

arbejdskraft, men forlader landet i tider, hvor jobmulighederne er dårligere. Samlet medvirker udenlandsk arbejdskraft til at reducere udsving i ledigheden, hvilket medvirker til at stabilisere lønudviklingen.

Det samme budskab fremgår af en analyse fra Danmarks Nationalbank, som viser, at EU's indre marked for arbejdskraft er med til at dæmpe konjunkturudsving.¹¹ Det er særligt i de konjunkturfølsomme brancher som bygge- og anlæg samt hoteller og restaurationer, at udlændinge finde beskæftigelse. I analysen estimeres det, at indstrømningen af EU-arbejdskraft øger arbejdsstyrken i et EU-land med 0,1 pct. årligt, når ledighedsgabet reduceres med 1 pct.-point.

I den aktuelle situation står EU-landene og den globale økonomi over for et simultant dyk i aktiviteten. Det er derfor ikke kun i Danmark, at jobmulighederne er blevet ringere. Også i mange af de lande, hvor den udenlandske arbejdskraft er kommet fra, er jobudsigterne blevet forringet. Hvordan udenlandsk arbejdskraft påvirker ledigheden, hvis de mister jobbet afhænger af deres opholdsgrundlag. EØS-borgere har samme ret til dagpenge i Danmark, mens reglerne er mere restriktive, for så vidt angår kontanthjælp. Personer på beløbsordningen og positivlisten må ikke modtage offentlige ydelser, men har mulighed for at være jobsøgende i op til seks måneder, hvis personen uforskyldt er blevet ledig.

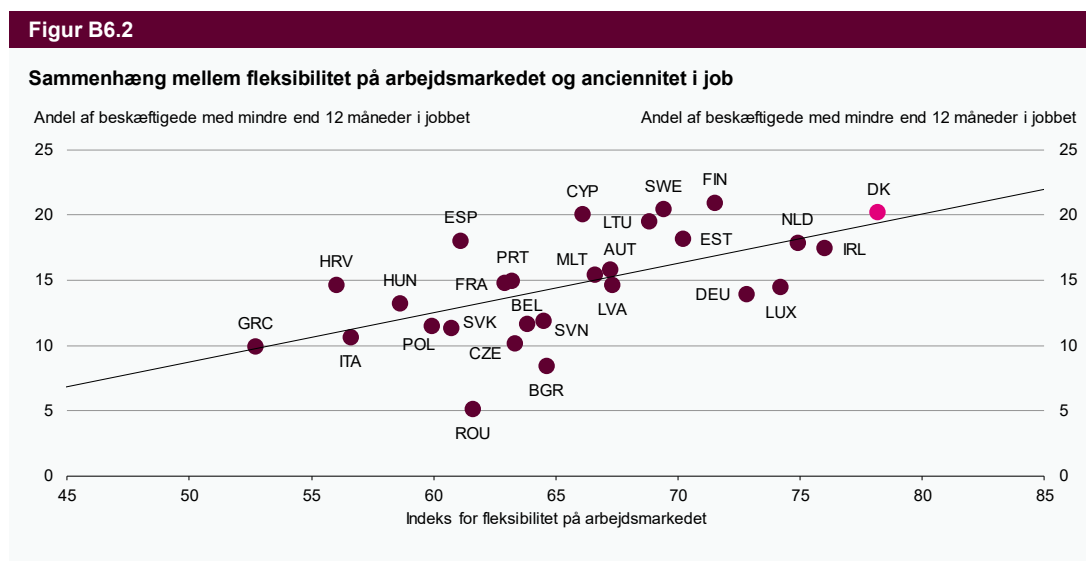
¹¹ Danmarks Nationalbank, 2019, *EU's indre marked for arbejdskraft dæmper konjunkturpres*

Bilag 6.2

Lav jobanciennitet i Danmark

Blandt de 27 EU-medlemslande var Danmark det land med den højeste vurdering i World Economic Forums årlig konkurrencedygtighedsrapport fra 2019, for hvad angår fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Opgørelsen baserer sig blandt andet på, hvor nemt det er at ansætte og afskedige folk, medarbejderrettigheder og graden af aktiv arbejdsmarkedspolitik i form af fx muligheden for opkvalificering.

I tråd med den høje arbejdsmarkeds fleksibilitet i Danmark, er det omtrent hver femte beskæftigede, der har mindre end 12 måneders anciennitet i jobbet, *jf. figur B6.2*



Anm.: Andelen af beskæftigede med mindre end 12 måneder i jobbet er opgjort for 2018.
Kilde: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report, 2019*, OECD og egne beregninger.

Selv om høj fleksibilitet og jobomsætning ikke i sig selv medfører et sundt arbejdsmarked, så peger den høje omsætning på, at arbejdsmarkedet er godt stillet i forhold til at tilpasse sig konjunkturelle stød, som fx under finanskrisen, eller strukturelle omstillinger, hvor branchestrukturen ændres. Dette skal blandt andet ses i forhold til sydeuropæiske lande som Grækenland og Italien, som har et betydeligt mindre fleksibelt arbejdsmarked og højere strukturel ledighed.

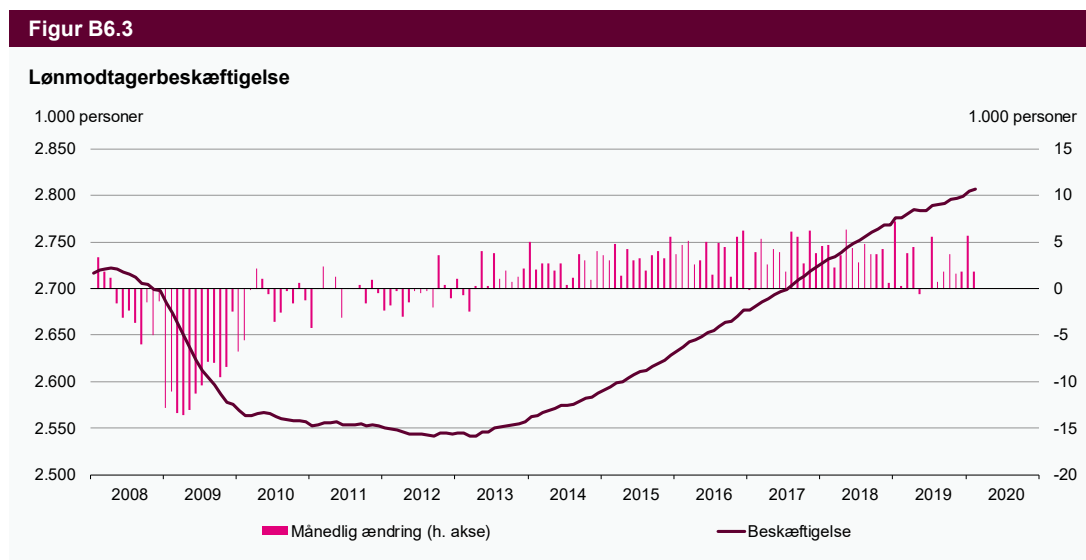
Bilag 6.3

Erfaringer fra tiden efter finanskrisen

Dette afsnit ser nærmere på årene efter finanskrisen, der også indebærer markant lavere beskæftigelse og højere ledighed. Erfaringerne fra finanskrisen kan således sige noget, hvordan arbejdsmarkedet kan tilpasse sig efter et stort tilbageslag.

Det ligger ikke fast, hvordan det nuværende tilbageslag påvirker arbejdsmarkedet, men en stigning i arbejdsløsheden kan ikke undgås. Det særlige ved coronakrisen sammenlignet med andre økonomiske kriser er, at tilbageslaget sætter sig hurtigere i realøkonomiske størrelser som beskæftigelse og ledighed, mens fraværet af store makroøkonomiske ubalancer på indgangstidspunktet (fx fraværet af et lønkonkurrenceproblem) isoleret set taler for en hurtigere genopretning.

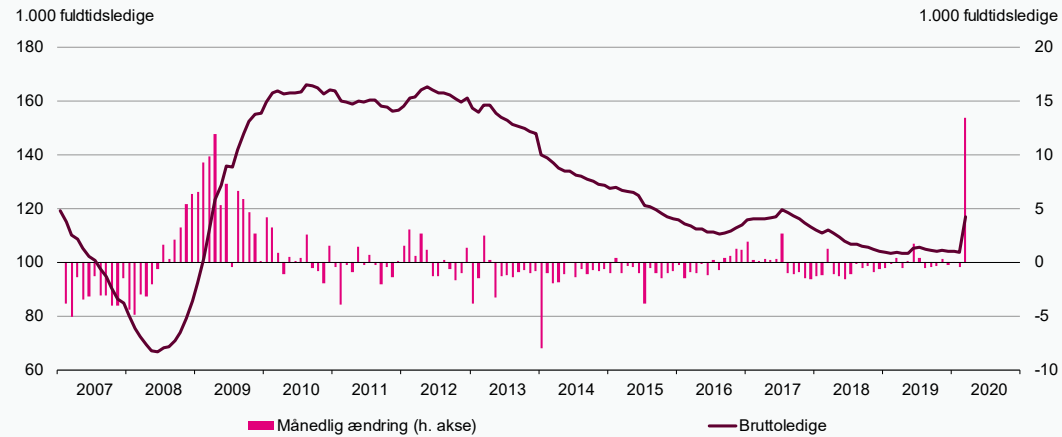
Ved tilbageslaget under finanskrisen begyndte en 23 måneder lang periode med aftagende lønmodtagerbeskæftigelse. Samlet set mistede omtrent 160.000 lønmodtagere jobbet i den knap toårige periode, *jf. figur B6.3*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I 2013 vendte udviklingen igen og beskæftigelsen steg vedvarende frem til udbruddet af coronavirus.

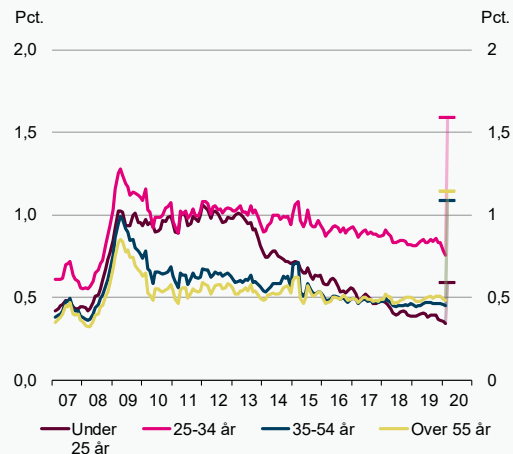
Arbejdsmarkedet var betydeligt overophedet op til finanskrisen, hvilket blandt andet kom til udtryk gennem et meget lavt antal ledige og høje lønstigningstakter. Bruttoledigheden gik fra at udgøre knap 67.000 fuldtidsledige i juni 2008 til 166.000 ledige i august 2010, *jf. figur B6.4*.

Figur B6.4**Udviklingen i bruttoledigheden**

Anm.: Opgørelsen går til og med marts 2020.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

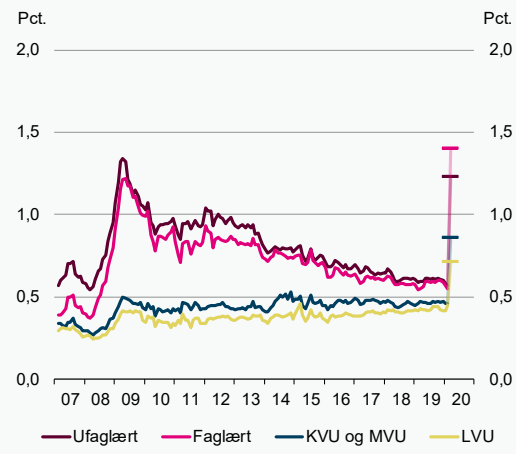
Omvendt var det danske arbejdsmarked ikke præget af ubalancer i perioden op til udbruddet af coronavirus, som udløste en stor stigning i ledigheden.

Fordelt på alder var det særligt unge, som oplevede større ledighedsrisiko under finanskrisen, *jf. figur B6.5*. Med en ledighedsrisiko på 1,6 pct. i marts 2020 for 25-34-årige i beskæftigelse er ledighedsrisikoen for denne aldersgruppe aktuelt højere end under finanskrisen.

Figur B6.5**Ordinært beskæftigede, der overgår til ledighed i løbet af en måned, opdelt på alder**

Anm.: Egne sæsonkorrektur. Efter sæsonkorrektur er der fortsat små ikke-systematiske månedlige udsving, som er dæmpet ved anvendelse af et 3-måneders (centreret) glidende gennemsnit (bortset fra observationerne for februar og marts måned 2020). Opgørelsen går til og med marts 2020. Se boks B6.1 for metode.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

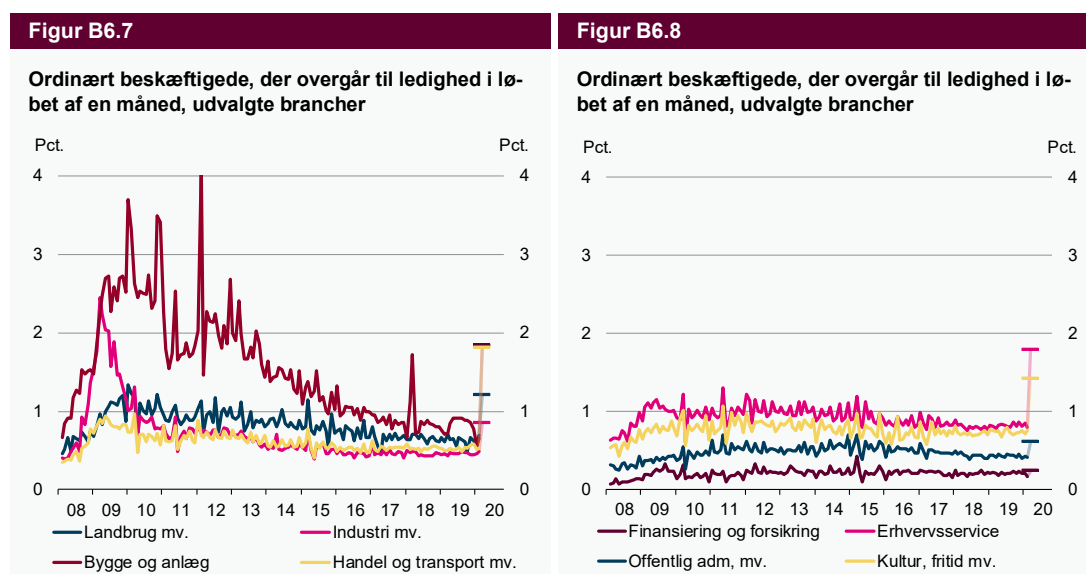
Figur B6.6**Ordinært beskæftigede, der overgår til ledighed i løbet af en måned, opdelt på uddannelse**

Det bemærkes, at studerende, der mister studiejobbet, ikke indgår i opgørelsen. Det skyldes, at studerende som udgangspunkt ikke vil være berettiget til dagpenge eller kontanthjælp ved ophør af beskæftigelse og derfor ikke er i risiko for at overgå til bruttoledighed, som denne analyse belyser. Fordelt på

uddannelsesniveaue var det hovedsageligt faglærte og ufaglærte, hvor mange mistede jobbet under finanskrisen, jf. figur B6.6. Samme billede gør sig overordnet set også gældende for den seneste udvikling, men indeværende krise virker umiddelbart til at ramme mere bredt i den forstand, at beskæftigede på tværs af uddannelsesgrupper er påvirket, hvor personer med kortere, mellemlange og lange videregående uddannelser kun i begrænset omfang oplevede stigende ledighedsrisiko under finanskrisen.

Den markante stigning i ledighedsrisikoen i marts skyldes blandt andet nedlukningen af bestemte erhverv som fx restauranterne. Det adskiller sig fundamentalt fra stigningen under finanskrisen, hvor virksomhederne var nødsaget til at afskedige medarbejdere grundet et omslag i konjunkturerne. Afskedigelserne kom derfor også i et mere gradvist tempo, og ikke på én gang.

På trods af at ikke alle erhverv er direkte påvirket af nedlukningen, er risikoen for at overgå til ledighed steget inden for alle hovederhverv. Stigningen har været særlig stor inden for *bygge og anlæg*, *erhvervsservice* samt *handel og transport mv.*, jf. figur B6.7 og B6.8.



Anm.: Egen sæsonkorrektion. De store midlertidige udsving for bygge og anlæg kan afspejle ekstraordinære sæsonmæssige forhold. Opgørelsen går til og med marts 2020. Se boks B6.1 for metode.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Inden for hovedbrancherne er der også store underliggende forskelle i stigningen i ledighedsrisiko. For eksempel var det i marts 2020 godt 9 pct. af de beskæftigede ved *hoteller mv.*, der overgik til ledighed, mens 13 pct. af de beskæftigede ved *lokaltog, bus og taxi mv.* overgik til ledighed i denne måned, jf. tabel B6.1.

Disse branchemæssige forskelle afspejler bl.a.; (1) den direkte virkning af nedlukningen af Danmark den 11. marts, (2) konsekvenser af ændret forbrugeradfærd samt (3) forskelle i anvendelsen af lønkompen sationsordningen. Dertil kommer, at forskelle i typiske ansættelsesformer mellem brancherne også spiller en rolle, herunder andelen af timelønnede/fastlønnede og andele af funktionærer. Sidstnævnte har bl.a. betydning for opsigelsesvarsel mv. og dermed, hvor hurtigt afskedigelser i de enkelte virksomheder/brancher viser sig i ledighedsstatistikken.

For eksempel er ledighedsrisikoen inden for *luftfart* kun steget svagt i marts-tallene (inden bl.a. SAS' varslede fyringer ultimo april), hvilket formentlig afspejler anvendelsen af lønkompensationsordningen og en mindre andel timelønnede med kort opsigelsesvarsel.

Tabel B6.1

Andel med ordinær beskæftigelse, der overgår til ledighed i løbet af en måned – udvalgte brancher

	2009 (gennemsnit)	2019 (gennemsnit)	Marts 2020	Ændring fra 2019 til marts 2020
	-----Pct.-----			Pct.-point
Detailhandel	0,7	0,5	0,7	0,2
Regional- og fjerntog	0,2	0,1	0,1	0,0
Lokaltog, bus og taxi mv.	0,8	0,9	13,3	12,4
Fragtvognmænd og rørtransport	1,6	0,6	1,1	0,5
Skibsfart	0,5	0,4	0,3	0,0
Luftfart	0,7	0,2	0,3	0,1
Hoteller	1,2	1,0	9,2	8,2
Restauranter	1,2	0,8	3,6	2,8
Rejsebureauer	1,1	0,7	1,5	0,8
Kunst, kultur og spil	1,0	1,1	1,5	0,4
Sport, Forlystelsesparker og andre fritidsaktiviteter	0,8	0,7	1,1	0,5
Frisører, vaskerier og andre serviceydelser	0,8	0,6	2,2	1,6

Anm.: Se boks B6.1 for metode.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Boks B6.1

Metode til opgørelse af ledighedsrisiko

Ledighedsrisikoen angiver, hvor stor en andel med ordinær lønmodtagerbeskæftigelse, der i løbet af den efterfølgende måned bliver berørt af bruttoledighed. Lønmodtagere med ordinær beskæftigelse er afgrænset som lønmodtagere, der ikke samtidig (i samme måned) modtager en offentlig forsørgelsesydelse. Beskæftigede, der samtidigt modtager fx efterløn eller førtidspension, er således ikke medtaget, ligesom beskæftigede, der samtidigt modtager SU (eller er berettiget til SU), heller ikke er medtaget i opgørelsen.

Udeladelsen af studerende med bibeskæftigelse skal blandt andet ses i lyset af, at denne gruppe som udgangspunkt ikke vil være berettiget til dagpenge eller kontanthjælp ved ophør af beskæftigelse og derfor ikke er i risiko for at overgå til bruttoledighed.

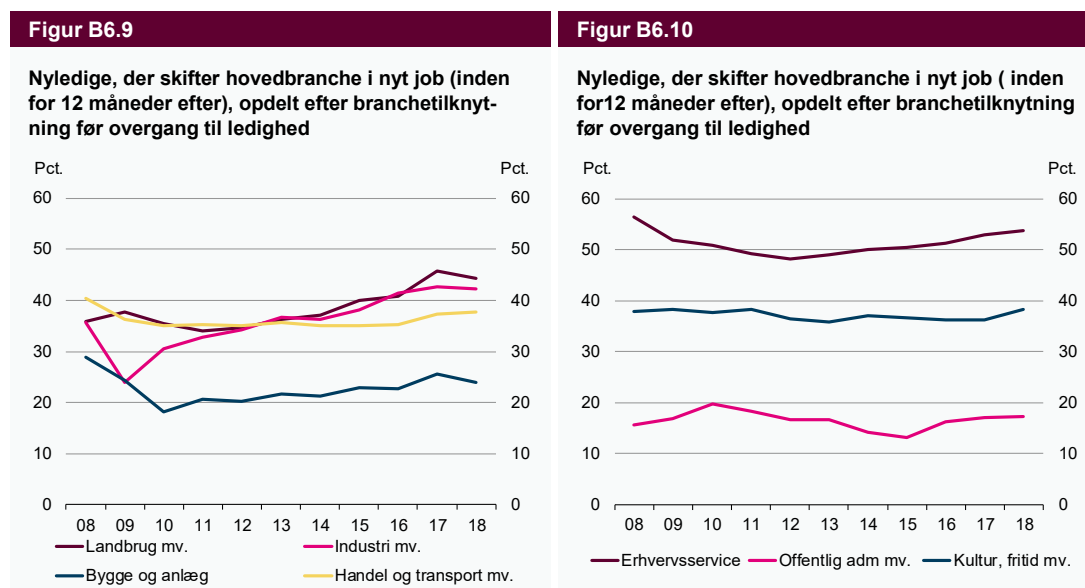
De seneste registeroplysninger om befolkningens højeste fuldførte uddannelse vedrører oktober 2018. For at sikre samme tidsmæssige "forsinkelse" i uddannelsesoplysningerne i de enkelte kalendermåneder over tid anvendes uddannelsesoplysninger for 1. oktober 2018 for perioden april 2019 – marts 2020, mens uddannelsesoplysninger for 1. oktober 2017 anvendes for perioden april 2018 – marts 2019 – og tilsvarende for tidligere år.

Metoden til opgørelse af overgang til ledighed adskiller sig fra den metode STAR anvender på jobindsats.dk ved opgørelse af nytilmeldte ledige. Fx er en person nytilmeldt, hvis der er gået mindst 7 dage siden personen sidst var tilmeldt og opgørelsen af nytilmeldte i jobindsats kan desuden omfatte personer, som har tilmeldt sig på Jobnet, men som ikke nødvendigvis er berettiget til at modtage en ydelse på tidspunktet for tilmeldingen eller på et efterfølgende tidspunkt.

Bilag 6.4

Branchemobilitet blandt nyledige

I de konjunkturfølsomme erhverv (bygge- og anlæg samt industrien) er der tegn på, at andelen af nyledige, der skifter hovedbranche, er særlig lav i perioder med beskæftigelsesmæssig tilbagegang, jf. figur B6.9. Det kan bl.a. afspejle, at der (formentlig) generelt er mindre branchemobilitet under lavkonjunkturer, da det kan være forbundet med ekstra risiko at foretage et "større" karriereskift, ligesom der er færre jobåbninger og mindre mangel på arbejdskraft. Derudover har ansatte i bygge og anlæg generelt sværere ved at skifte til en anden hovedbranche end fx ansatte inden for *erhvervsservice*, jf. figur B6.10. Det skal blandt andet ses i lyset af graden af specialisering af arbejdskraften.



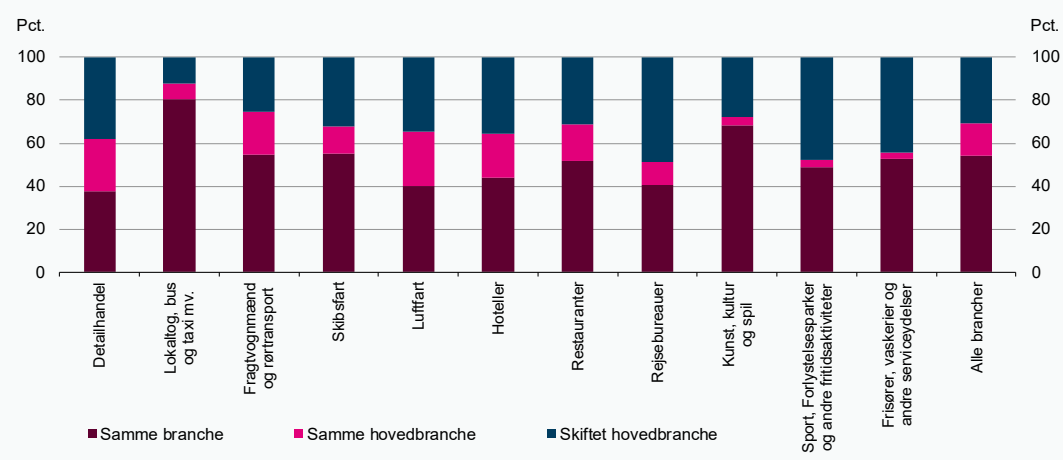
Anm.: Se boks B6.1 i bilag 6.3 for metode. Den efterfølgende branchetilknytning er vist for ledige, der (igen) er i ordinær beskæftigelse 12 måneder efter overgang til ledighed. "Samme branche" indebærer at branchetilknytning før og efter ledighedsforløb er det samme ved anvendelse af 127-gruppering.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks register.

Der er store forskelle i branchemobiliteten (i forbindelse med ledighed) – især når der på baggrund af en finere brancheinddeling ses på helt specifikke brancher som fx hoteller, restauranter mv. For ledige med tidligere ansættelse i hotelbranchen er det omkring 40 pct. af dem, der er i job efter 1 år, der vender tilbage til et job i netop hotelbranchen. Knap 40 pct. finder job i en anden hovedbranche (dvs. uden for hovedbranchen *handel og transport mv.*), mens omkring 20 pct. finder job i en anden underbranche under *handel og transport mv.*, jf. figur B6.11.

Figur B6.11

Andel nyledige, der skifter branche i nyt job, opdelt efter branchetilknytning før overgang til ledighed, udvalgte brancher i 2009



Anm.: Se anmærkning til figur B6.9.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks register.

For brancherne *rejsebureauer og sport, forlystelsesparker og andre fritidsaktiviteter og frisører, vaskerier og andre serviceydelser* er der en relativt stor tilbøjelighed til at finde beskæftigelse i andre brancher. For *loktog, bus og taxi mv. samt kunst, kultur og spil* er det i langt højere grad tilfældet, at ledige finder beskæftigelse i den samme branche igen. En lav andel, der skifter branche, kan både skyldes, at det kan være svært for de ansatte at gøre brug af deres færdigheder i andre brancher, og at de ansatte kun i mindre grad har haft behov for at søge job uden for branchen.

Bilag 6.5

Metode til opgørelse af brutto- og nettobevægelser på arbejdsmarkedet

Bruttobevægelserne på arbejdsmarkedet angiver, hvor mange personer, der skifter fra en tilstand på arbejdsmarkedet (beskæftiget, ledige eller uden for arbejdsmarkedet) til en anden. I denne analyse er alle personer normeret til at have en grad på 1, som inden for en måned kan fordeles på en eller flere af tilstandene. Hvis en person fx er ledig den første tredjedel af måneden og derefter finder beskæftigelse, vil personen have en ledighedsgrad på en tredjedel og en beskæftigelsesgrad på to tredjedele for den pågældende måned. Hvis personen var ledig hele den forudgående måned, ville beskæftigelsesgraden her have været 0 og ledighedsgraden 1. Mellem de to måneder opgøres en sådan udvikling som en bruttobevægelse fra ledighed til beskæftigelse på to tredjedele.

I praksis kan en person godt have en grad på mere end 1 i dataregistrene. Hvis en person fx er i støttet beskæftigelse som led i et bruttoledighedsforløb, er personen både ledig og beskæftiget på samme tid. Det derfor nødvendigt at rangere de forskellige tilstande. I denne analyse er bruttoledighed rangeret øverst. Hvis en person både er ledig og beskæftiget på samme tid, dominerer ledighedsgraden altså beskæftigelsesgraden.

Studerende, opgjort som modtagere af SU, indgår i opgørelsen uden for arbejdsstyrken, uanset om de har beskæftigelse ved siden af deres studie.

Bilag 6.6

Indsatser for ledige

Ledige skal stå til rådighed for arbejde eller uddannelse og deltage i tilbud om aktive indsatser fra jobcenteret. Tilbud skal så vidt muligt rettes mod beskæftigelse inden for områder, hvor der er behov for arbejdskraft, og gives ud fra den enkeltes ønsker og forudsætninger med henblik på, at personen hurtigst muligt kan påbegynde og gennemføre en uddannelse, opnå varig beskæftigelse og hel eller delvis selvforsørgelse.

Ledige har pligt til at tage imod tilbud om virksomhedspraktik, nytteindsats, ansættelse med løntilskud og vejledning og opkvalificering i hele den periode, hvor de modtager en ydelse. Det gælder dog ikke, hvis pligten til tilbud er bortfaldet efter reglerne om mindre intensiv indsats, fx hvis personen skal starte på ordinært arbejde på fuld tid inden for de næste 6 uger.

Med en virksomhedspraktik kommer den ledige i praktik hos en offentlig eller privat arbejdsgiver i en periode på 4 til 13 uger. Den ledige modtager den ydelse, vedkommende ellers er berettiget til. Tilbydes den ledige en nytteindsats, skal vedkommende udføre samfundsnyttigt arbejde for sin ydelse i op til 13 uger ad gangen.

Ved ansættelse med løntilskud hos en privat arbejdsgiver modtager den ledige overenskomstmæssig løn eller den sædvanligt gældende løn, mens virksomheden modtager et tilskud til en del af lønnen. Er stillingen hos en offentlig arbejdsgiver, får den ledige udbetalt en løn, der som udgangspunkt svarer til den ydelse, den ledige ellers har ret til. Varigheden af en løntilskudsstilling varierer afhængigt af målgruppen.

Jobrotationsordningen er en særlig ordning til arbejdsgivere, der ønsker at opkvalificere deres medarbejdere. Mens medarbejderen deltager i efteruddannelse, kan arbejdsgiveren ansætte en ledig som vikar i op til 6 måneder. Arbejdsgiveren modtager en ydelse til at dække løn- og uddannelsesudgifter til både vikar og medarbejder. Jobrotationsydelse er ca. 190 kr. pr. time i 2020.

Voksenlærlingeordningen giver ledige og beskæftigelse, der er over 25 år, mulighed for at opkvalificere sig til faglært. Gennem ordningen giver jobcentret tilskud til virksomheder, der indgår en uddannelsesaftale med en voksen om at gennemføre en erhvervsuddannelse. Virksomheden får tilskud på 45/30 kr. i timen til at betale voksenelevløn i praktikperioden.

Vejledning og opkvalificering er en samlekategori for en række tilbud. Det kan være korte vejlednings- og afklaringsforløb, jobsøgningskurser og hjælp til CV eller særlige projekter og uddannelsesforløb, herunder praktik under uddannelsesforløbet. Det kan også være ordinære uddannelsesforløb, som blandt andet omfatter almen voksenuddannelse, AMU-kurser og erhvervskompetencegivende uddannelser. Inden for samlekategorien er der en række særordninger, gennem hvilke kommunerne kan få refusion til opkvalificering af ledige forudsat, at den ledige eller opkvalificeringsindsatsen opfylder en række krav.

I tabel B6.2 er mulighederne for at tilbyde de forskellige redskaber i den aktive indsats uddybet.

Tabel B6.2

Målgruppe og krav for redskaber i den aktive indsats

Ordning	Målgruppe	Krav til ledigheds-anciennitet	Øvrige krav
Virksomhedspraktik	Alle ledige	Ingen	Der skal bl.a. foreligge skriftlig tilkendegivelse fra arbejdsgiver og en tillidsrepræsentant om, at bl.a. rimelighedskravet er opfyldt.
Løntilskud	Alle ledige	6 måneder*	Varighedsbegrænsning afhængigt af målgruppe.
Jobrotationsordningen	Alle ledige	6 måneder	Medarbejderen, som efteruddannes, skal have været ansat mindst 3 måneder i virksomheden og kan ikke have en lang videregående uddannelse, med mindre denne er forældet (ej anvendt i 5 år). Der kan som udgangspunkt tages enkeltstående kurser. I 2020 kan erfarne medarbejdere tage efteruddannelse svarende til en erhvervsuddannelse.
Vikaren (den ledige) skal være ansat mindst 10 timer om ugen og kan højst være ansat i en periode på 6 måneder.			
Nytteindsats	Dagpengemodtagere og personer i kontanthjælpsystemet	Ingen	For dagpengemodtagere kan nytteindsats alene gives som rådighedsafprøvende tilbud.
Vejledning og opkvalificering, herunder	Alle ledige	Ingen, se dog nedenfor.	Ingen, se dog nedenfor.
Puljen til uddannelsesløft	Dagpengemodtagere fyldt 30 år, som er ufaglærte eller faglærte med en forældet uddannelse (ikke anvendt i 5 år)	Ingen	Der kan kun gives støtte til en hel erhvervskompetencegivende erhvervsuddannelse gennem puljen. Som forsøg kan enkelte grupper tage trin i en erhvervsuddannelse til udgangen af 2020. Uddannelsen skal desuden kunne gennemføres inden for dagpengeperioden. Som forsøg kan 1/5 af uddannelsen strække sig ud over dagpengeperioden til udgangen af 2020.
Den regionale uddannelsespulje	Dagpengemodtagere	Ingen	Via puljen kan der gives støtte til korte, erhvervsrettede uddannelsesforløb, som fremgår af den regionale positivliste for det område, den ledige bor i, dvs. uddannelse til brancher med mangel på arbejdskraft.
Voksenlæringeordningen	Alle ledige som er ufaglærte, faglærte (med/uden forældet uddannelse) og ufaglærte beskæftigede	6 måneder for faglærte ledige.	Lærlingen skal være over 25 år og have en uddannelsesaftale med en arbejdsgiver, hvor der betales voksenelevløn. Beskæftigede kan kun tage uddannelser på områder, hvor der er mangel på arbejdskraft ifølge positivlisten for voksenlæringeordningen. Der gives ikke voksenlæringetilskud til elever, som har mere end ét års relevant erhvervs erfaring, på SOSU-uddannelser.
6 ugers jobrettet uddannelse	Dagpengemodtagere og fleksjobvisiterede, som er ufaglærte, faglærte eller har en kort videregående uddannelse og samtidig har en erhvervsfaglig uddannelse	5 uger	Ledige kan tage en uddannelse af op til 6 ugers varighed, der fremgår på en landsdækkende positivliste. Referenceperiode på 6/9 måneder afhængig af alder.
Opkvalificering ved ansættelse	Alle ledige	0-12 måneder afhængigt af målgruppen, fx krav på 12 måneder for dagpengemodtagere	Der gives tilskud til arbejdsgiver til opkvalificering efter ansættelsen på virksomheden, forudsat at opkvalificeringen ligger ud over, hvad arbejdsgiveren forudsættes at give fx i form af oplæring i arbejdsfunktioner eller arbejdsredskaber, der er særlige for den enkelte arbejdsgiver.
Øvrig vejledning og opkvalificering, fx jobsøgningskurser og hjælp til CV	Alle ledige	Ingen	Ingen

Anm.: Ud over de nævnte ordninger under vejledning og opkvalificering findes en række midlertidige ordninger til særlige målgrupper eller områder, som ikke er beskrevet i tabellen.

* Generelt skal man have været ledig i 6 måneder for at komme i løntilskud. Der er dog mulighed for at det sker tidligere, hvis man er over 50 år, er enig forsøger eller ikke har en almen eller erhvervsrettet uddannelse.

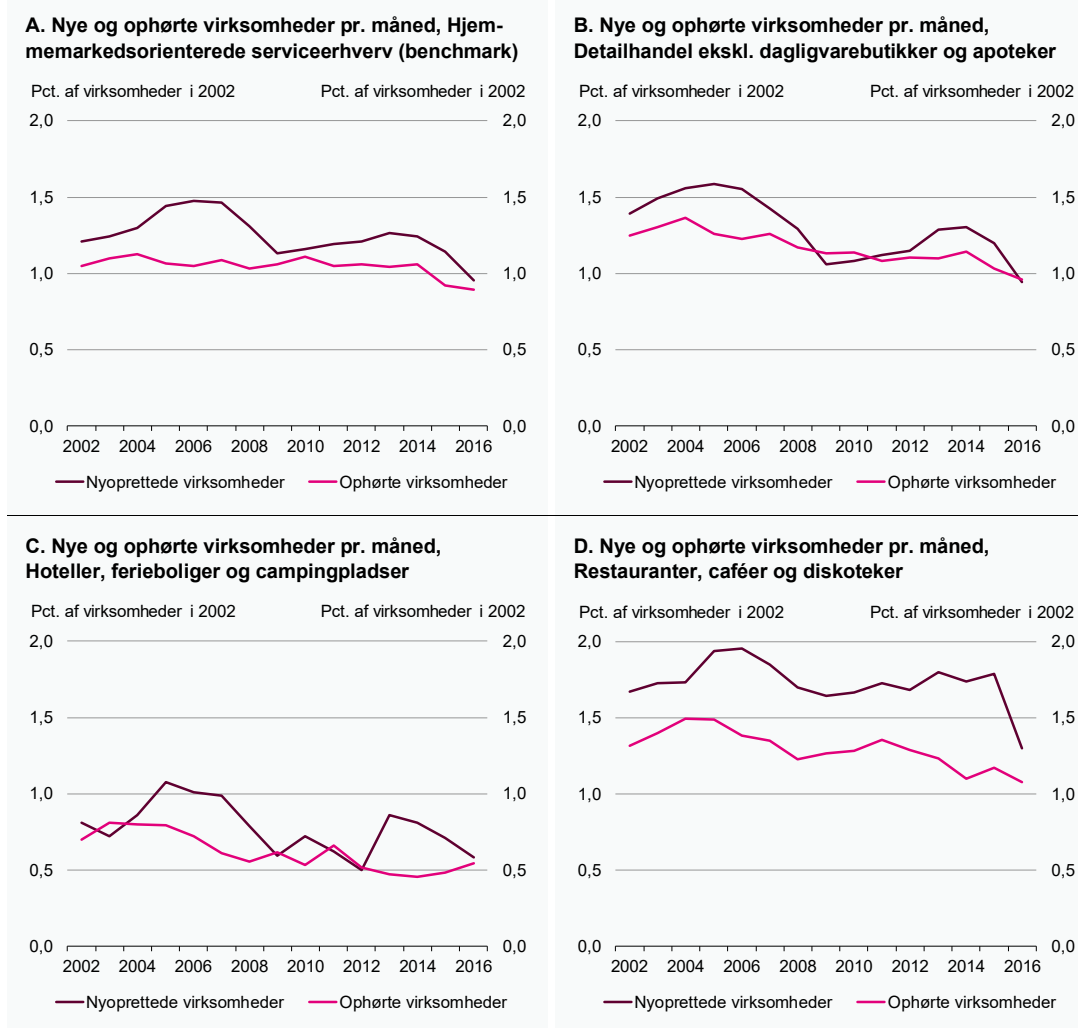
Bilag 6.7

Virksomhedsdynamik

I figur 6.8 i kapitel 6 illustreres udskiftningen af virksomheder i private byerhverv for perioden 2002-2016. I dette bilag vises udviklingen i udvalgte servicebrancher som har været ramt i forbindelse med nedslukningen.

Ser man nærmere på de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv, dvs. service ekskl. internationalt orienterede brancher som *information og kommunikationsteknologi, post- og kurertjenester og luft- og skibsfart*, ligger udskiftningen af virksomheder omtrent på niveau med alle serviceerhverv under ét, jf. figur B6.12 (panel a). Det hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv udgjorde i 2016 godt 60 pct. af beskæftigelsen i serviceerhvervene, men kun godt 50 pct. af værditilvæksten. Disse hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv, herunder *detailhandel, hoteller og restauranter* (panel b, c og d i figur B6.12), dækker således over en række mindre produktive servicebrancher. I forbindelse med finanskrisen var der et relativt stort fald i (netto)etableringsraten i detailhandlen og hoteller mv., jf. figur B6.12 (panel b og c).

Figur B6.12

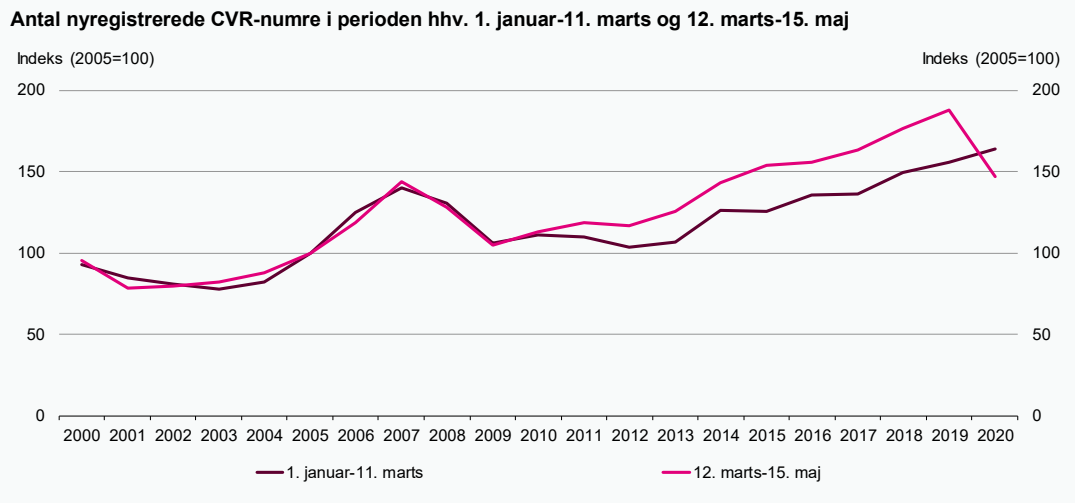


Anm.: Hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv dækker over brancherne Handel ekskl. engroshandel, Landtransport, Hoteller og restauranter, Vidensservice, Udlejningsvirksomhed og vikarbureauer. Data er i hvert år vist som et gennemsnit pr. måned, som andel af det gennemsnitlige antal virksomheder i 2002.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De månedlige rater for opstart og ophør afspejler en stor udskiftning i dansk erhvervsliv. En månedlig udskiftningsrate på fx 1 pct. betyder, at der på årsbasis udskiftes mere end 10 pct. af virksomhederne. I nogle af de brancher, der er hårdt ramt under coronakrisen er det – i tider uden corona – normalt, at 10 pct. af virksomhederne udskiftes årligt, ligesom konkurser er udbredt.

Omfanget af nyregistrerede CVR-numre kan være en indikation for, hvor mange nye virksomheder der bliver oprettet. I perioden fra 12. marts til 15. maj 2020 er antallet af nyoprettede CVR-numre faldet betydeligt, svarende til knap 22 pct. færre CVR-numre, sammenlignet med samme periode i 2019. Niveaueet i perioden svarer omtrent til antallet af oprettelser i samme periode i 2014. Ser man alene på årets første måneder, var der til en gengæld en fortsat vækst i nyoprettede virksomheder sammenlignet med samme periode sidste år på 8 pct., *jf. figur B6.13*.

Figur B6.13



Anm.: Figuren viser udviklingen i antallet af nye CVR-numre for to delperioder hvert år; den 1. januar til 11. marts og 12. marts til 15. maj, årligt 2005-2020, indekseret efter år 2005. I 2020 var der 22.000 nyoprettede CVR-numre fra 1. januar – 11. marts, mens der var 13.000 fra 12. marts til 15. maj.

Kilde: Erhvervsministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den lavere oprettelsesrate af virksomheder efter nedlukningen er bredt funderet på tværs af brancher. Det er således ikke et fænomen alene relateret til brancher under nedlukning. Det kan være udtryk for en generel usikkerhed som følge af coronakrisen. Manglende adgang til offentlige myndigheder i forbindelse med oprettelse kan være en del af forklaringen. Oprettelsen af spin-off virksomheder kan også være sat i bero fordi virksomhedernes strategiske fokus er påvirket af coronakrisen. Størst tilbagegang i oprettelsen af nye virksomheder ses inden for transportvirksomheder, mens der fortsat sker fremgang i virksomhedsoprettelser inden for service og landbrug. Omfanget af nye virksomhedsoprettelser inden for hoteller og restauration er faldet i samme omfang som for en række andre brancher.

Omfanget af virksomhedsoprettelser er konjunkturafhængigt over tid. Men her ses et markant skifte i virksomhedsoprettelsen inden for få måneder, som ikke alene kan forklares af konjunkturskifte.

Opgørelser af virksomhedsoprettelser via CVR-registret og hos Danmarks Statistik

På grundlag af CVR-registret kan det på dagsbasis opgøres, hvor mange virksomheder der oprettes (via nye CVR-numre). Opgørelsen vil ikke i alle tilfælde betyde, at der er tale om en ny virksomhed, da det også kan være sammenlægninger af tidligere virksomheder mv. Oprettelserne af nye CVR-numre kan opgøres på fx virksomhedsform og branche.

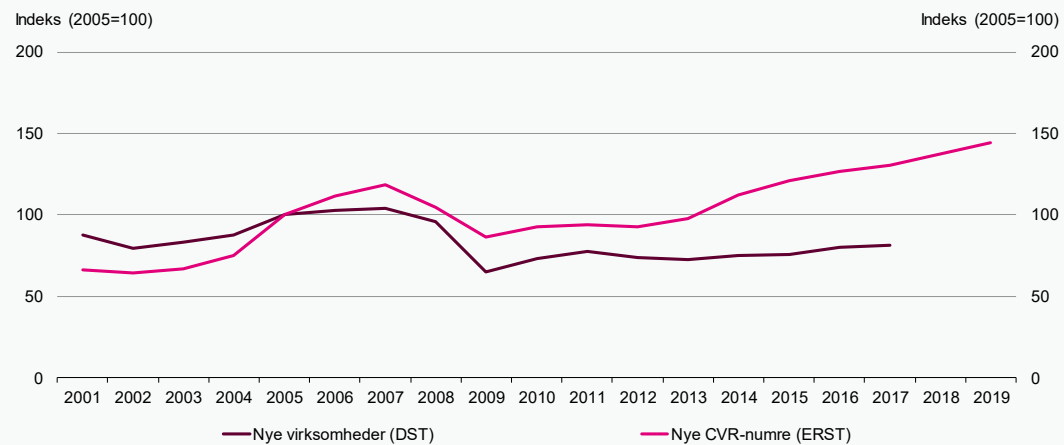
Det er langt fra alle nye CVR-numre, der udgør virksomheder med en økonomisk aktivitet på et niveau, som gør det muligt at "leve af" virksomheden. Fx oprettes der virksomheder, som har mere karakter af hobbyvirksomhed eller bibeskæftigelse mv. Foreninger kan således også få et CVR-nummer.

Danmarks Statistik opgør økonomisk aktive virksomheder, hvilket måles enten på omsætning eller beskæftigelse og er brancheafhængigt. Disse kan imidlertid kun følges frem til 2017. Desuden varierer de to opgørelser fra hinanden, idet Danmarks Statistiks opgørelse afgrænses for bestemte brancher og ejerform. Der er således væsentlige forskelle mellem de to typer opgørelser, herunder også i niveauet, idet der er væsentlig flere CVR-oprettelser end nye (økonomisk aktive) virksomheder som hos Danmarks Statistik.

Overordnet følges udviklingen ad for de to opgørelser indtil 2014, og begge følger udviklingen i konjunkturerne, *jf. figur a*. Skiftet i 2014 kan hænge sammen med indførelsen af to nye virksomhedstyper, iværksættersekskaber (IVS) og personlig ejede mindre virksomheder (PMV), som fører til flere CVR-oprettelser.

Figur a

Årlige, nyregistrerede CVR-numre og nye, aktive virksomheder ifølge Danmark Statistik, 2001-2019



Anm.: Data for Danmark Statistik opgør aktive virksomheder, hvilket måles enten på omsætning eller beskæftigelse og er brancheafhængigt.

Kilde: Erhvervsministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 6.8

Produktivitet og virksomhedsdynamik i servicebranchen

For nogle af de servicebrancher, som har været særlig udsatte i forbindelse med coronakrisen, er der stor forskel på både udviklingen i produktivitet, og hvad som har bidraget hertil.

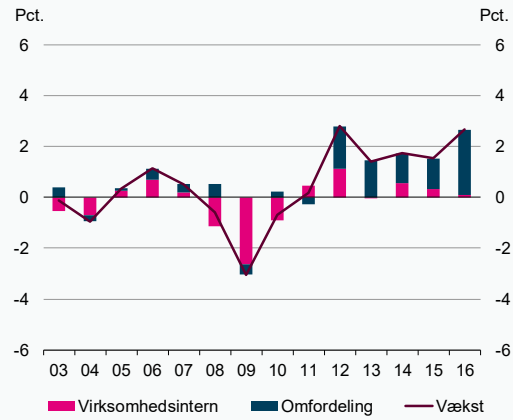
I detailbranchen har bidraget fra omfordeling været betydeligt i alle år siden 2003, mens det har været begrænset i andre brancher, *jf. figur B6.14*. I hoteller og restauranter har produktiviteten været faldende i flere år. Faldet skyldes, på trods af en større udskiftning af virksomheder end i nogen anden branche, at virksomheder, som overlever i branchen ikke formår anvende ressourcerne bedre, *jf. figur B6.14 (panel D)*. Grundlæggende ses meget begrænset bidrag fra omfordeling i disse brancher, hvilket tyder på en mangelfuld dynamik.

Produktivitetens udviklingen i de enkelte brancher kan være påvirket af måleproblemer i forbindelse med udarbejdelsen af økonomiske statistikker som nationalregnskabet, hvor der fx skal korrigeres for kvalitetsforbedringer i den opgjorte produktivitetens udvikling.

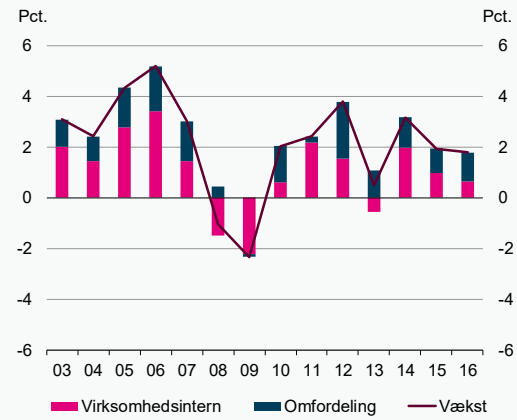
Den svage produktivitetens vækst i serviceerhvervene skal også ses i lyset af, at nogle tjenester er mere arbejdskraftsintensive end andre, og kan være udfordret på mulighederne for fx at anvende nye teknologier. Dette gælder bl.a. i brancherne hoteller og restauranter. Når lønningerne i disse brancher stiger, skyldes det produktivitetens gevinster fra andre brancher, som fx industrien. Hvis hjælpepakkerne i overvejende grad er målrettet virksomheder i mindre produktive brancher, kan det være med til at understøtte denne "Baumol-effekt".

Figur B6.14

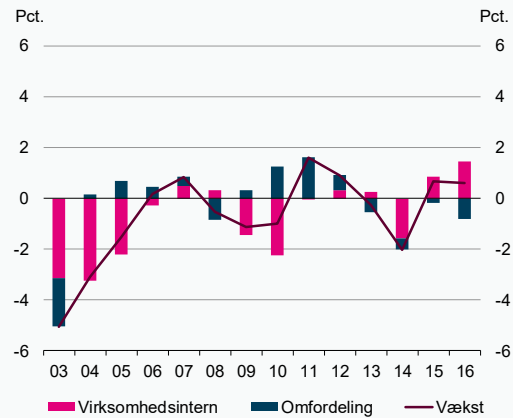
A. Dekomponering af timeproduktivitetsvækst, Hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv (benchmark)



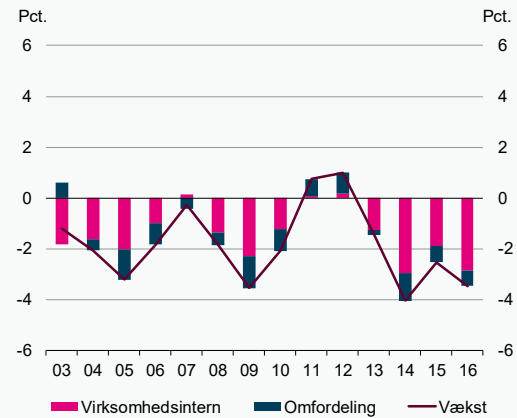
B. Dekomponering af timeproduktivitetsvækst, Detailhandel ekskl. dagligvarebutikker og apoteker



C. Dekomponering af timeproduktivitetsvækst, Hoteller, feriebøliger og campingpladser



D. Dekomponering af timeproduktivitetsvækst, Restauranter, caféer og diskoteker



Anm.: Figurerne viser omfordeling over tre år. Den anvendte metode tager udgangspunkt i Dansk Økonomi, efterår 2013, hvor den aggregerede produktivitetsvækst består af bidrag fra virksomhedsintern produktivitetstilvækst og bidrag fra omfordeling mellem virksomheder (dvs. bidrag fra ændrede markedsandele, ophørte virksomheder og nye virksomheder). I opgørelsen er der frasorteret fonde og foreninger, selvstændige offentlige virksomheder, observationer med negativ værditilvækst og virksomheder med mindre end én fuldtidsbeskæftiget.

Kilde: Danmarks Statistik, De Økonomiske Råd: Dansk Økonomi, efterår 2013 og egne beregninger på detaljerede virksomhedsdata.

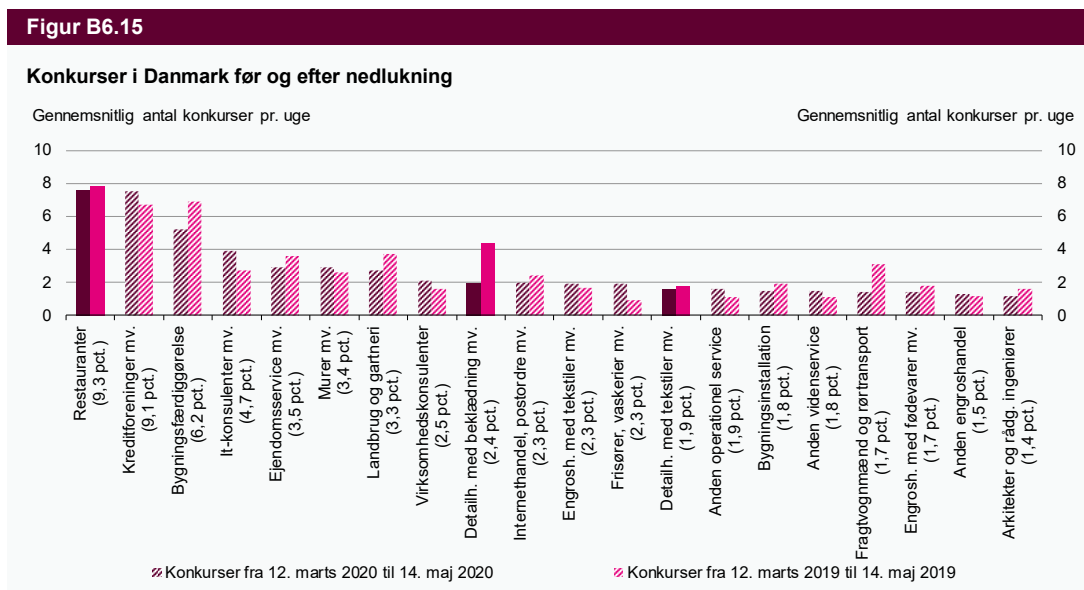
Bilag 6.9

Virksomhedsdynamik gennem exits og fusioner

En del af tilpasningen i økonomien sker gennem exits, herunder konkurser, og fusioner. Antallet af konkurser er ikke steget under coronakrisen. Det kan der være flere forklaringer på, herunder at konkurser er længe under vejs, og først slår igennem et stykke inde i en konjunkturedgang, *jf. kapitel 6*. Endvidere kan hjælpepakkerne have bidraget hertil. Det er imidlertid for tidligt at vurdere. Der er således en række faktorer i virksomhederne og eksternt for virksomhederne, der har betydning for denne dynamik. Nedenstående analyse peger på, at virksomhedernes aktiver ofte videreføres i ny selskaber, selvom virksomheden går konkurs eller ophører af anden årsag. I de brancher, hvor værdien af de virksomheder, der ophører, er størst, er fx også de brancher, hvor størstedelen af humankapitalen videreføres til andre virksomheder.

Konkurser under coronakrisen

Antallet af konkurser siden coronakrisen er ikke steget. Således faldt antallet af konkurser lige omkring nedlukningen af Danmark, men steg igen i ugerne efter til niveau med de foregående måneder, *jf. figur 6.11. i kapitel 6*. Branchemæssigt har der ikke været en stigning i konkurser inden for tvangslukkede erhverv som restaurantbranchen eller detailhandel, *jf. figur B6.15*.



Anm.: I figuren er de 20 brancher der har flest konkurser angivet. Tallene i parentes angiver branchens andel af de samlede konkurser i perioden fra 12. marts 2020 til 14. maj 2020. Det bemærkes, at der var særligt mange konkurser i marts og april 2019, hvilket kan påvirke sammenligningen. Boks B6.3 beskriver datagrundlaget. Brancher som har været tvangslukket er markeret med solide søjler.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Statstidende.dk.

Datascraping af statstidende.dk

Data fra statstidende.dk er scrapet, så der er medtaget et cvr-nummer samt dato for konkursdekret. Et konkursdekret er en aktivitet, der ligger i skifteretten, og når konkursdekretet er afsagt, mister skyldneren retten til at råde over sine aktiver og passiver. Konkursdekret foretages således af skifteretten efter, at virksomheden har indgivet konkursanmeldelse. CVR-nummer er koblet til branchekode via et historisk udtræk af virk.dk fra ultimo 2018.

I den nuværende krise faldt antallet af konkurser lige omkring nedlukningen af Danmark men steg igen i ugerne efter til et normalt niveau, *jf. figur 6.11*. Det kan til dels skyldes, at nedlukning af det offentlige, som har bevirket en arbejdspukkel hos Gældsstyrelsen, domstole mv., og som har forsinket processerne omkring konkurs. Der kan også være en effekt af, at finansielle institutioner har givet udvidet adgang til kredit for virksomheder, der ellers ville være i risiko for konkurs, understøttet af de statslige garantier.

Samlet har coronakrisen tilsyneladende endnu ikke for alvor betydet nogen større stigning i konkurserne på overordnet plan, end tilfældet var efter finanskrisen. Desuden er der endnu ikke noget der tyder på, at der er flere konkurser i de erhverv, der har været særligt hårdt ramt af restriktionerne.

Konkursrisiko

En økonomisk krise kan påvirke erhvervsstrukturen i form af flere konkurser, opkøb, fusioner og konsolidering med nødlidende selskaber. I Danmark bliver halvdelen af virksomheder, der ophører (exit), enten opkøbt, skifter virksomhedsform eller lukker af andre årsager end konkurs. Et exit kan dække over en konkurs, et opkøb samt virksomhedsomdannelser. Fra 2009 til 2017 er ca. 10.000 virksomheder ophørt, hvoraf ca. 5000 er konkursvirksomheder.

Litteraturen peger på, at konkurser i første omfang sker med udgangspunkt i både interne og eksterne faktorer, som fx en branchespecifik nedgang eller ledelsesmæssige problemer i virksomheden, som dernæst medfører en nedgang i indtjeningen adskillige år før konkurstidspunktet. Denne nedgang udhuler gradvist virksomhedens soliditet (egenkapital) over tid. På kort sigt kan manglende likviditet være udslagsgivende, men det er ikke nødvendigvis den mest grundlæggende årsag til konkursen.

For mindre virksomheder kan nedgangen i omsætning spores fem år før konkursen, mens nedgangen for de store og mellemstore virksomheder sker mere pludseligt. Derimod ses en tendens til at de fleste virksomheder holder på deres ansatte så længe som muligt på trods af nedgangen i omsætningen, og først påbegynder afskedigelser 2-3 kvartaler før konkursen, *jf. boks B6.4*.

Litteraturstudie af virksomheders konkursrisiko

Nedenfor opsummeres resultaterne fra tre studier af virksomheders konkursrisiko.

Financial and nonfinancial variables as long-horizon predictors of bankruptcy¹

Studiet undersøger hvordan ikke-regnskabsmæssige data kan bidrage til at forbedre præcisionen i forudsigelser af konkurser – særligt på længere sigt. En rig litteratur har vist at "financial ratios" – udvalgte regnskabsnøgletal som fx soliditetsgrad (egenkapital som andel af samlede passiver) – kan forudsige en virksomheds konkurs med ret høj præcision (kendt som Altman's Z-score model). Det har dog vist sig, at nøgletallene gradvist mister deres forklaringskraft over længere tidshorisoner end 1-2 år før konkurstidspunktet. Ved at inkludere andre, mere kvalitative, indikatorer kan svage tegn på begyndende vanskeligheder opfanges op til 5 år eller mere før konkurstidspunktet, og inden problemerne for alvor afspejles i nøgletallene.

Studiet viser, at blandt de finansielle nøgletal har soliditetsgraden den største forklaringskraft – både på kort og på lang sigt – efterfulgt af virksomhedens størrelse (målt som samlede omsætning). Virksomhedens likviditet målt som likviditetsgraden (omsætningsaktiver/kortsigtet gæld) er primært signifikant på kort sigt, men har ikke nogen signifikant betydning på længere sigt.

Flere af de kvalitative variable har betydelig forklaringskraft på både kortere og længere sigt. Det drejer sig primært om indikatorer for, om virksomheden har overholdt sine betalingsforpligtelser, om virksomhedens bestyrelsesmedlemmer har overholdt deres egne betalingsforpligtelser samt indikatorer for det økonomiske klima i den pågældende branche.

Explaining the causes of business failure using audit report disclosures^{2,3}

Studiet undersøger, om revisoranmærkninger kan anvendes til at forudsige konkurser, fx ved at opfange faresignaler som ikke nødvendigvis afspejler sig direkte i de finansielle nøgletal, og at revisorens kommentarer til regnskabet derfor har en forklaringskraft til at forudsige en forestående konkurs. Analysen viser, at det primært er revisoranmærkninger, der repræsenterer de traditionelle regnskabstal, som har en høj forklaringskraft, herunder særligt kommentarer vedrørende virksomhedens aktiver, gæld og indtjening. Det er primært kommentarer vedrørende virksomhedens interne forhold, der har betydning.

Danmarks Nationalbank har foretaget lignende studier af danske konkurser baseret på tekstanalyser af revisorerklæringer og ledelsesrapporter.

Omsætning falder før antal ansatte frem mod konkurs⁴

Danmarks Statistik har foretaget en beskrivende statistisk analyse af de 7.155 danske virksomheder, der gik konkurs i 2018, fordelt på virksomhedernes størrelse og selskabsform. Omkring halvdelen af de registrerede konkurser er såkaldte "nulvirksomheder", defineret som virksomheder, der indtil fem år før konkurstidspunktet ikke har haft nogen ansatte og meget lille omsætning. Samtidigt har kun 2 pct. af de konkursramte virksomheder haft mere end 20 ansatte på noget tidspunkt i perioden. Langt de fleste af de konkursramte virksomheder er således meget små.

Analysen viser, at nedgang i omsætning for de mange små virksomheder kan spores fem år før konkursen, mens nedgangen for de store og mellemstore virksomheder sker mere pludseligt. De fleste virksomheder holder på deres ansatte så længe som muligt på trods af nedgangen i omsætningen og først påbegynder afskedigelser 2-3 kvartaler før konkursen.

- Kilde: 1. Altman, Edward I., Malgorzata Iwanicz-Drozdowska, Erkki Laitinen og Arto Suvas (2016), "Financial and nonfinancial variables as long-horizon predictors of bankruptcy", *Journal of Credit Risk* 12(4): 49-78.
 2. Muñoz-Izquierdo, Nora, María Jesús Segovia-Vargas, María-del-Mar Camacho-Miñano og David Pascual-Ezama (2019), "Explaining the causes of business failure using audit report disclosures", *Journal of Business Research* 98: 403-414.
 3. Hansen, Casper, Christian Hansen, Rastin Martin og Pia Mølgaard (2018), "Predicting distresses using Deep Learning of Text Segments in Annual Reports", Danmarks Nationalbank working paper nr. 130, 15. november 2018.
 4. Dalbro, Søren, Aksel Thomsen og Anne Kaag Andersen (2019), "Omsætning falder før antal ansatte frem mod konkurs", DSTAnalyse 2019:14, Danmarks Statistik, 4. september 2019.

En empirisk analyse gennemført i forbindelse med udarbejdelse af denne rapport bruger regnskabstal fra danske virksomheder til at forudsige konkurs af virksomheder i 2020 med hjælp af ti indikatorer. De ti bogføringsindikatorer, der indgår som forklarende variable i regressionen, kan kategoriseres i tre hovedkategorier likviditet, soliditet og rentabilitet, *jf. boks B6.5*.

Estimationsmodel

Estimationen af modellen følger metoden beskrevet i Alaminos et al. (2016).⁵ Der laves tre dataset, hvor årlige exitdata bliver koblet sammen med regnskabsdata, som er henholdsvis fra året før, to år før og tre år før det år, hvor der sker et exit (eller ej). Et exit kan dække over en konkurs, en fusion og en virksomhedsomdannelse. Der bruges exitdata for at få en tilstrækkelig lang tidsperiode i forhold til den tidsperiode, der opnås, når det kun ses på de rene konkurstal. Modellen bliver estimeret i en pooled model (dvs. at der tages ikke hensyn til tidsdimensionen i data), med konkursvariablen som binær afhængig variabel og regnskabsvariablerne og sektorkoder som forklarende variabler. Der estimeres en logistisk regression for hvert datasæt i formen:

$$\Pr(\text{konkurs}_t = 1 \mid X_{t-1}) = \frac{\exp(X'_{t-1}\beta)}{1 + \exp(X'_{t-1}\beta)}$$

med $l = \{1, 2, 3\}$. For X bruges der de sammen forklarende variabler som i Alaminos et al. (2016), bortset fra, at landekoder bliver erstattet med sektorkoder. De udvalgte indikatorerne har vist at have en særlig forklaringskraft i forhold til at forudsige om en virksomhed går konkurs

Analysen tager udgangspunkt i regnskabsdata (FIRE-registret) fra DST, og den generelle firmastatistik (FIRM-registret) anvendes til at identificere exitvirksomheder. Data dækker perioden 2000-2016.

Kilde: 5. Alaminos, David, Augustin del Castillo og Manuel Angel Fernandez (2016), "A Global Model for Bankruptcy Prediction", *PLoSOne* 11 (11)

Resultaterne viser, at likviditet spiller den største rolle for en virksomheds sandsynlighed for at forlade markedet. Jo større andel omsætningsaktiverne (som har højere likviditet) udgør af de samlede aktiver og jo større omsætningsaktiverne er i forhold til den kortfristede gæld, desto mindre sandsynligt er det, at en virksomhed forlader markedet. Resultatet er robust uanset om man ser på det foregående års regnskabstal eller på regnskaber der er tre år gamle.

Soliditet er den andenstørste faktor for en virksomheds sandsynlighed for at forlade markedet. Jo mindre forholdet er mellem en virksomheds gæld og dens samlede aktiver (dvs. jo større egenkapitalandel), desto mere falder sandsynligheden.

En virksomheds rentabilitet, har kun mindre relevans. Generelt er der tendens til at virksomheder med en højere kapitalrentabilitet har en lavere sandsynlighed for at forlade markedet. Dog viser resultaterne, at de fleste indikatorer for rentabilitet, der indgår i modellen, ikke er statistisk signifikante, samt at effekterne er små.

Samlet indikerer dette, at hjælpepakkers fokus på at øge likviditeten i virksomheder har været hensigtsmæssig for at undgå mange konkurser på samme tid. Det peger også på, at det er vigtigt, at sikre virksomheder adgang til gode lånemuligheder, hvis virksomheder forsat skal understøttes.

Videreførelse af økonomisk aktivitet

Kapitalapparatet forsvinder ikke fuldstændigt efter en konkurs. Ofte overføres konkursramte virksomheders aktiver helt eller delvist til anden anvendelse.

Litteraturen påviser, at det kan have stor betydning for kapitaludnyttelsen, hvordan konkursen præcist afvikles – særligt for de mest illikvide aktiver. En tvangsopløsning, hvor aktiverne bortauktioneres separat, vil typisk medføre større tab af kapital, særligt for de mest specifikke aktiver. En rekonstruktion, hvor virksomheden videreføres efter gældsnedskrivning, omstrukturering eller hvor den konkursramte virksomhed overtages af en anden virksomhed, bevarer typisk en forholdsvis stor andel af kapitalapparatet, *jf. boks B6.6*.

At en konkurs ofte bevarer en andel af kapitalapparatet understøttes yderligere af, at det såkaldte *failing firm defense* sjældent anerkendes af EU Kommissionen. *Failing firm defense* er et argument inden

for fusionskontrol, der kan anvendes til at tillade en konkurrenceskadelig fusion, hvis alternativet er en tvangsopløsning, der har en endnu større skadelig effekt på konkurrencen. Failing firm defense afvises typisk på baggrund af, at fusionen vurderes ikke at opfylde et kriterie om, at en konkurs som alternativ til fusionen vil resultere i at aktiverne forlader markedet. Kommissionen vurderer med andre ord oftest, at en konkurs som alternativ til fusionen i betydelig omfang vil bevare aktiverne på markedet.

Boks B6.6

Litteratur om kapitalapparat og videreførelse af økonomisk aktivitet

Nedenfor opsummeres resultaterne fra tre studier af virksomheders konkursrisiko.

*Asset allocation in bankruptcy*⁶

Studiet belyser forskellen i udnyttelsen af en virksomheds kapitalapparat efter en konkurs i forhold til, om konkursen fører til rekonstruktion eller tvangsopløsning. Ved en rekonstruktion videreføres den konkursramte virksomhed efter en omstrukturering. Ved tvangsopløsning nedlukkes virksomheden og aktiverne sælges.

Studiet viser, at tvangsopløsning medfører en 17 pct. lavere udnyttelsesgrad fem år efter en konkurs i forhold til rekonstruktion, hvilket umiddelbart understøtter, at søgeomkostninger skaber friktioner. På markeder, hvor der er forholdsvis mange andre aktører (konkurrenter eller andre aktører med tilsvarende behov for de samme aktiver), har konkursformen stort set ingen betydning for udnyttelsesgraden på aktiverne. Omvendt kan tvangsopløsning medføre en udnyttelsesgrad, der er op til 30 pct. lavere end rekonstruktion på markeder, hvor der er få andre aktører med tilsvarende behov.

*Automatic bankruptcy auctions and fire-sales*⁷

Studiet undersøger, om tvangsauktion af en konkursramt virksomheds aktiver medfører "fire-sale"-priser, dvs. at et aktivs auktionspris er lavere end et estimat for aktivets skyggepris ("value in best alternative use").

Analysen påviser en væsentlig "fire-sale-rabat" på de bortauctionerede aktiver, når virksomheden tvangsopløses og aktiverne sælges separat. "Rabatten" er størst, når den konkursramte virksomhed er i en branche, der er ramt af økonomisk nedgang, og når aktiverne afhændes til aktører uden for samme branche. Omvendt er der ikke tegn på fire-sale, når hele den konkursramte virksomhed opkøbes som en going concern – heller ikke hvis virksomheden sælges til aktører uden for den pågældende branche. Studiet finder, at generel økonomisk nedgang i en branche både øger sandsynligheden for, at en virksomhed tvangsopløses, og sandsynligheden for, at de separate aktiver sælges til aktører uden for branchen – begge dele bidrager til et fire-sale.

*Bankruptcy and the resolution of financial distress*⁸

Studiet gennemgår den empiriske litteratur om afvikling af konkurser, herunder salg af aktiver inden for og uden for en egentlig konkurs. Salg af aktiver sker ikke kun i forbindelse med en konkurs, men er ofte en måde, hvorpå virksomheder forsøger at afhjælpe problemer i form af manglende likviditet for derved at undgå en konkurs. Studiet gennemgår derudover en del af den omfattende litteratur vedrørende salg af aktiver i forbindelse med konkurser, primært med fokus på spørgsmålet om hvorvidt aktiver bliver solgt til fire-sale priser. Litteraturen er generelt samstemmende om at påpege, at salg af aktiver i forbindelse med tvangsopløsninger ofte sker med tab, samt at fire-sale rabatter typisk er væsentligt højere på aktiver, der er meget specifikke til den pågældende branche, samt i brancher, der generelt er ramt af økonomisk nedgang.

Kilde: 6. Bernstein, Shai, Emanuele Colonnelli og Benjamin Iverson (2019), "Asset Allocation in Bankruptcy", *The Journal of Finance* 74(1): 5-53

7. Eckbo, B. Esben og Karin S. Thorburn (2008), "Automatic bankruptcy auctions and fire-sales", *Journal of Financial Economics* 89: 404-422

8. Hotchkiss, Edith S, Kose John, Robert M. Mooradian og Karin S. Thorburn (2008), "Bankruptcy and the resolution of financial distress" i Eckbo, Espen B. (ed.), *Handbook of Empirical Corporate Finance*, vol. 2, Elsevier

Det er ikke muligt at følge direkte, hvad der sker med kapitalapparatet, når en virksomhed går konkurs i Danmark. I stedet kan en indikation være om en konkursramt virksomheds ansatte kollektivt bevæger sig til nye virksomheder.

Hvis en stor andel af virksomhedens medarbejdere kollektivt bevæger sig til en anden virksomhed, kan det være et udtryk for, at noget af den viden, kundekontakt eller værdi, der var skabt i den konkursramte virksomhed overføres til en ny ejer og anden virksomhed. Dette kan ske ved, at arbejdskraften kollektivt skifter til en anden virksomhed. Dette er dog kun en indikation og kan ikke sige noget om, hvorvidt kapitalapparatet falder i værdi efter konkurs mv., jf. boks B6.7.

Boks B6.7

Metode til at estimere medarbejderbevægelse

For hver virksomhed der går konkurs er det undersøgt, hvortil arbejdskraften bevæger sig. Det er også undersøgt for virksomheder, der ophører. Et sådan exit kan både dække over konkurs, fusioner samt virksomhedsomdannelse til en anden selskabstype. Hvis mere end 10 pct. af medarbejderstaben og 5 medarbejdere i en virksomhed flytter kollektivt til én anden virksomhed, defineres det som en kollektiv bevægelse. Den samlede kollektive medarbejderbevægelse fra en virksomhed defineres som summen af de kollektive skift til en eller flere andre virksomheder. Der er medtaget virksomheder med 10 eller flere medarbejdere.

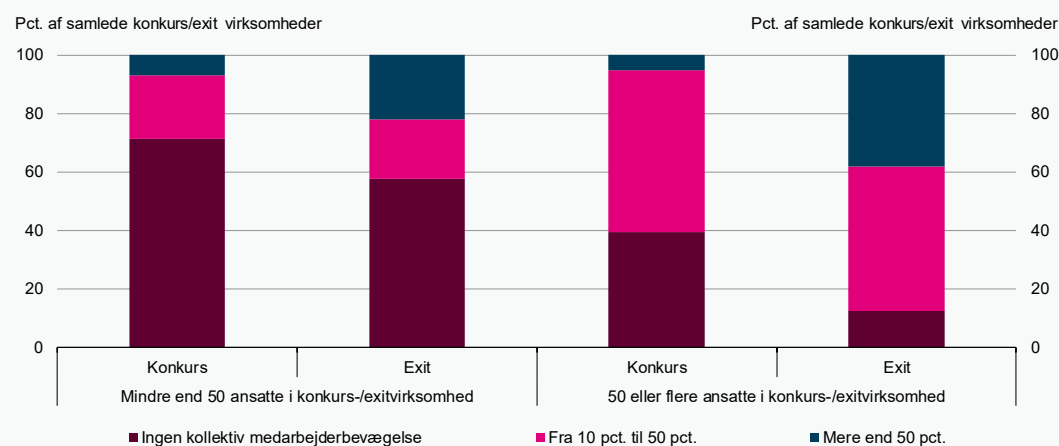
Et simpelt eksempel: *Virksomhed A, der går konkurs, har 100 medarbejdere. 50 af de 100 medarbejdere skriver kollektivt til virksomhed B, 35 af de 100 medarbejdere skriver kollektivt til virksomhed C, 5 af de 100 medarbejdere har ikke noget arbejde året efter, og de resterende 10 skifter til 10 øvrige virksomheder. Her er den samlede kollektive medarbejderbevægelse således 85 pct.*

At betragte medarbejder sammensætning med 1 til 2 års mellemrum er et forholdsvis hårdt kriterie. Idet den naturlige afgang via pension og anden flytning, altid vil give en vist udskiftning i medarbejder sammensætningen. Det betyder, at det er sjældent at observere, at bemanning er 100 pct. de samme medarbejdere i år t+1.

Resultaterne viser, at for ca. 30 pct. af de virksomheder, hvor virksomheden går konkurs, sker der en kollektiv medarbejderbevægelse af medarbejdere til en anden virksomhed. For de øvrige virksomheder, der går konkurs – dvs. ca. 70 pct. – sker der ikke nogen kollektiv bevægelse. Der er store forskelle på medarbejderbevægelse fra store til små virksomheder ved konkurs og exits. For knap 30 pct. af de virksomheder med under 50 ansatte, hvor virksomheden går konkurs, sker der en kollektiv medarbejderbevægelse af medarbejdere til en anden virksomhed, *jf. figur B6.16*. Tilsvarende sker der kollektiv medarbejderbevægelse for godt 60 pct. af virksomheder med over 50 ansatte.

Figur B6.16

Den samlede kollektive medarbejderbevægelse fra konkurs- og exitvirksomheder



Anm.: I figuren indgår konkurs- og exit virksomheder fra 2009 til 2017. Kollektiv medarbejderbevægelse er defineret som den samlede andel af medarbejdere i den konkursramte virksomhed, der kollektivt optræder på et nyt cvr-nummer i året efter konkurs og exit i den registerbaserede arbejdsstyrke. Beregningen er foretaget for virksomheder med 10 eller flere medarbejdere.

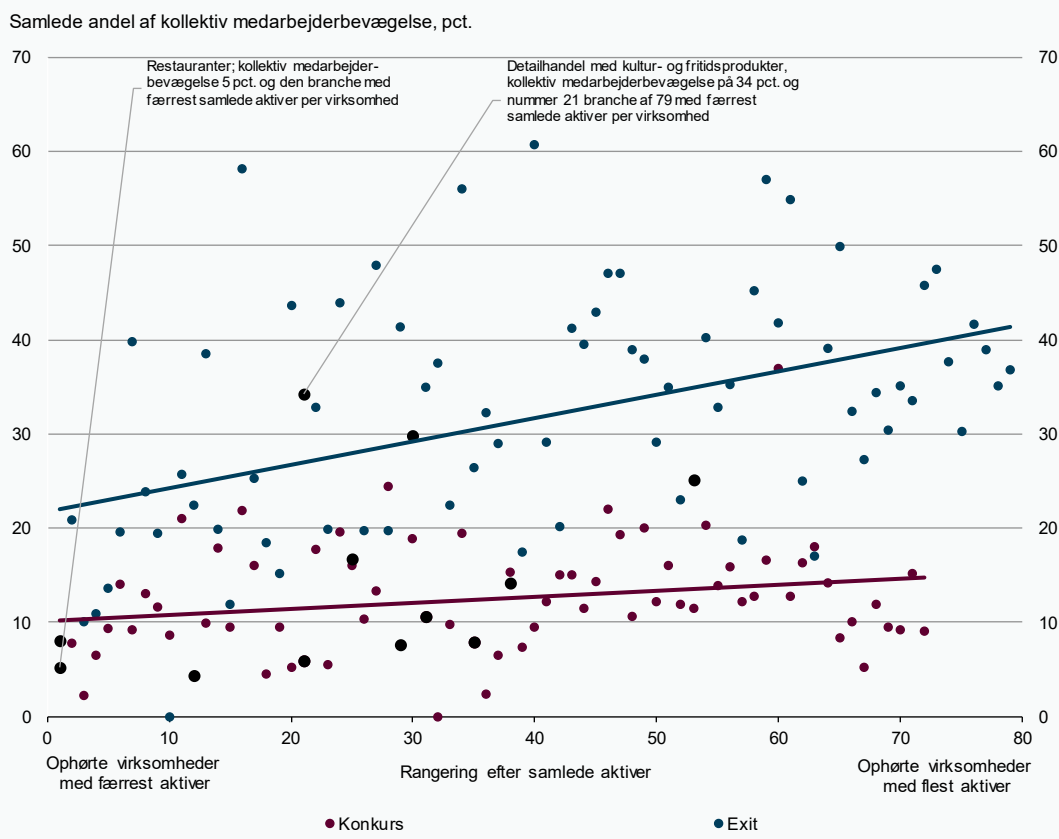
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er en svag tendens til, at de brancher, hvor de konkursramte virksomheders samlede aktiver er høje også er de brancher, hvor andelen af kollektiv medarbejderbevægelse er relativ høj, *jf. figur B6.17*. Detailhandel, restauration og hoteller er angivet ved sorte prikker. Sammenhængen er mere tydelig for

exit-virksomhederne end for de virksomheder der går konkurs. Dette understreger, at lukning af virksomheder er et mindre problem for økonomien end konkurs og exit-data umiddelbart antyder, i det betydelige dele af den i statistikken ”lukkede” aktivitet faktisk fortsætter mere eller mindre direkte.

Figur B6.17

Sammenhæng mellem kollektiv medarbejderbevægelse og samlede aktiver i virksomheder ved konkurs og exit



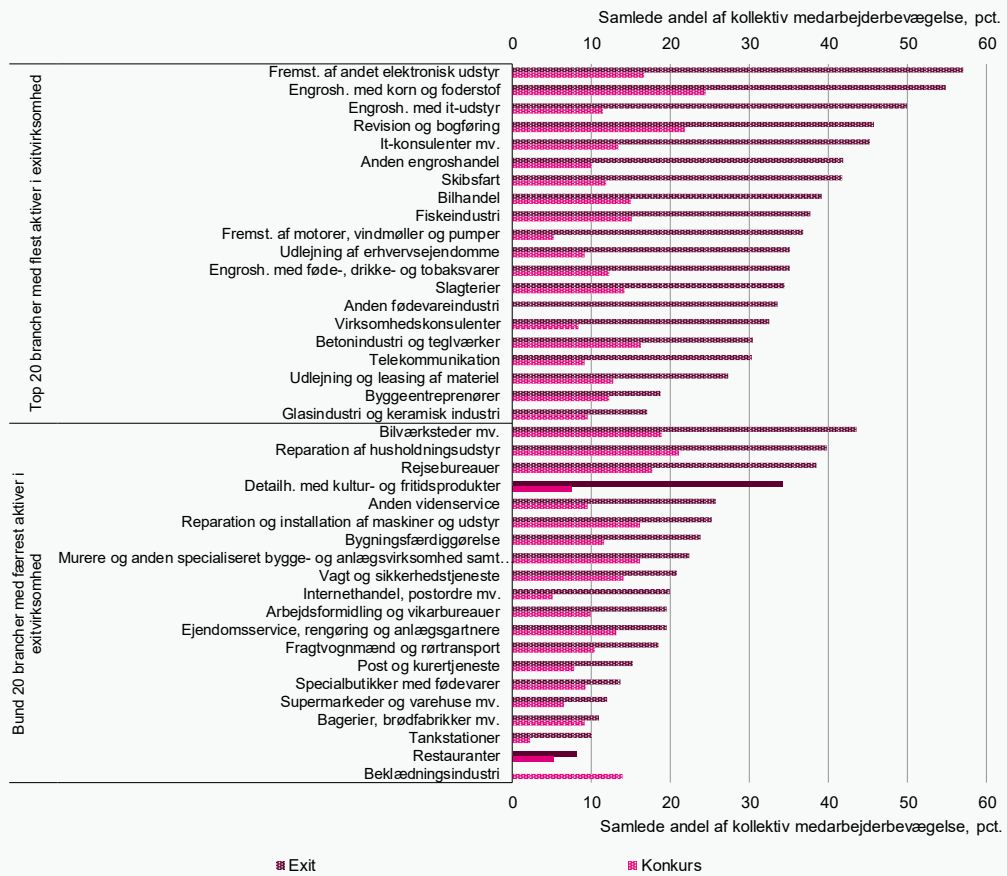
Anm.: De sorte prikker angiver brancher for detailhandel, restauration og hoteller mv. Hver observation angiver en branches placering i forhold til de samlede aktiver på tværs af brancher og den branchespecifikke kollektive medarbejderbevægelse. I data indgår ophørte virksomheder i perioden 2009-2017. Virksomhedernes samlede aktiver fra periode "t-1" er anvendt. Figur B6.18 er baseret på samme data. Denne figur har til formål at vise sammenhængen mellem aktiver og kollektiv medarbejderbevægelse for alle brancher, mens figur B6.18 viser det for top og bund 20 og angiver specifikke brancher.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Virksomheder inden for fremstilling og industri har en høj kollektiv medarbejderbevægelse. Det er også typisk virksomheder inden for disse brancher, der har mange aktiver i form af maskiner mv., mens virksomheder inden for restaurationsbranchen og andre servicefag, som har mindre kollektiv medarbejderbevægelse, typisk er mindre kapitalintensive, jf. figur B6.18.

Figur B6.18

Samlede kollektive medarbejderbevægelse efter brancher med flest og færrest aktiver i virksomheder ved exit



Anm.: Hver søjle angiver den gennemsnitlige samlede kollektive medarbejderbevægelse på baggrund af alle ophørte virksomheder fra 2009 til 2017. Rækkefølgen er sorteret efter (de 20) brancher med exitvirksomheder med flest og færrest samlede aktiver i periode "t-1". Brancher som har været tvangslukket er markeret med solide søjler.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det tyder således på, at de brancher, hvor værdien af de virksomheder, der ophører, er størst, også er de brancher, hvor størstedelen af humankapitalen videreføres til andre virksomheder. Det kan indikere, at konkurser generelt ikke medfører større destruktion af kapitalapparat. Der er dog usikkerhed om styrken af sammenhængen. Det understreger vigtigheden af, at rammerne for smidig overtagelse og oprettelse af virksomheder er gode.

Fusioner

Et rammevilkår for virksomhedernes risiko for konkurs eller exit er adgangen til kapital enten i form af lån eller investorer i virksomheden, fx gennem opkøb eller fusioner. Det sidste større tilbageslag var finanskrisen. I årene lige efter finanskrisen var fusionsaktiviteten faldende. Analyser peger på, at antallet af opkøb fra kapitalfonde ligesom kapitalfondes andel af de samlede opkøb er faldende i økonomiske tilbageslag. Det peger på, at der i starten af et tilbageslag er mindre kapital til rådighed for virksomhederne, hvilket kan retfærdiggøre statsgaranterede låneordninger i situationer som coronakrisen, hvor tilbageslaget sker meget abrupt, *jf. boks B6.8*.

Boks B6.8

Fusioner igennem kriser

Antallet af anmeldte fusioner lå indtil medio marts, hvor coronakrisen lukkede Danmark ned, stort set på niveau med rekord-årene 2017 og 2018, hvor fusionsaktiviteten lå ca. 25 pct. over de foregående 5 år med omkring 50 anmeldte fusioner om året. Det svarer til ca. lidt mere end 4 om måneden. I perioden medio marts til medio maj er der anmeldt fire nye fusioner til KFST, dvs. 2 om måneden. Antallet af anmeldte fusioner er dermed umiddelbart faldet. Pt. er der i alt 18 fusioner, der enten er afgjort i 2020, eller er under behandling i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Det er især traditionelle brancher som energi og byggeri, der har anmeldt fusioner i 2020. De 4 fusioner, der er anmeldt efter Coronakrisen brød ud, omfatter to IT-fusioner og én i henholdsvis Energi og life-science. De største advokathuse forventer en længere pause i fusionsaktiviteten og fusionsaktiviteten først vender tilbage til et mere normalt niveau et stykke ind i efteråret.

I årene efter finanskrisen faldt antallet af anmeldte fusioner til Europa-Kommissionen også ganske meget.

En analyse har fundet et fald i kapitalfondes andel af transaktionsværdi og antal transaktioner i forbindelse med finanskrisen. Det indikerer, at der i forbindelse med en økonomisk krise – ud over et fald i selve omfanget af transaktioner – også sker et fald i kapitalfondes andel af de transaktioner, som gennemføres. Samlet er der således ikke noget, der tyder på en stigning i strategiske opkøb af virksomheder i starten af kriseperioder, *jf. tabel a*.

Tabel a

Antallet af anmeldte fusioner, EU-Kommissionen, 2006-2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Antal anmeldte fusioner	356	402	348	259	274	309	283	277	303	337	362

Kilde: 9. Europa-kommissionen og Bain & Company, 2019, Global Private Equity Report 2019.

Bidragssydere

Frank Rasmussen
Laura Nielsen Wester
Lone Ank
Martin Torp
Martin Ulrik Jensen
Mikkel Baadsgaard
Peter Olsen
Steven Holten Hansen
Susanne Sundgaard Hansen
Søren Hasselpflug
Bettina Rasmussen
Claus Frederiksen Houmann
Michael Skaarup
Christina Charis Godtfredsen
Dorte Høeg Koch
Emilie Rønn Jensen
Geraldine Adrienne Henningsen
Helle Osmer Clausen
Katrine Bagge Thorball
Magnus Skafte-Larsen
Morten Kyster Hvelplund
Søren Gaard
Toke Handberg Jeppesen

