

God samfundsøkonomi i vækstpakke

Det kortsigtede behov for en vækstpakke er ikke i konflikt med det langsigtede krav om en holdbar finanspolitik – tværtimod er der god samfundsøkonomi i en vækstpakke. Offentlige investeringer for 30 mia. kr. over to år vil øge beskæftigelsen med ca. 20.000 personer i det andet år. Hvis der er tale om øgede offentlige investeringer kræver det blot, at 2.000 af disse personer fastholdes i varig beskæftigelse, for at vækstpakken er fuldt finansieret og derved ikke svækker finanspolitikens holdbarhed.

af Chefanalytiker **Martin Madsen**

24. august 2009

Analysens hovedkonklusioner

- AE anbefaler en vækstpakke med fokus på rentable og relevante offentlige investeringer for 30 mia. kr., hvilket er på linje med Vismændenes anbefaling i forårsrapporten 2009.
- Det er dog misvisende, når Vismændene i forårsrapporten skriver *”Der er en åbenlys konflikt mellem de kortsigtede ønsker om at føre lempelig økonomisk politik og de langsigtede krav om en holdbar finanspolitik”*.
- En vækstpakke, der stimulerer efterspørgslen, vil have varig virkning ved at modgå, at ledigheden bider sig fast på et højere niveau og modgå at flere udstødes fra arbejdsmarkedet. Det forbedrer den finanspolitiske holdbarhed, da de midlertidige udgifter til en vækstpakke hentes hjem fra merindtægter fra en varig højere beskæftigelse.
- Den økonomiske krise vil give et varigt beskæftigelsestab. Omvendt vil tiltag, der modgår krisen, give en varig beskæftigelsesgevinst. Det er AE og Vismændene enige i. Analysen viser, at der kun skal små varige beskæftigelsesgevinster til, for at en vækstpakke finansierer sig selv og dermed ikke er i konflikt med finanspolitikens holdbarhed.

Kontakt

Chefanalytiker

Martin Madsen

Tlf. 33 55 77 18

Mobil 20 95 64 05

mm@ae.dk

Presseansvarlig

Janus Breck

Tlf. 33 55 77 25

Mobil 40 61 34 38

jb@ae.dk

AE og De Økonomiske Vismænd foreslår samme vækstpakke

I lyset af den meget alvorlige økonomiske situation anbefalede De Økonomiske Vismænd i Forårsrapporten 2009, at finanspolitikken bliver lempet yderligere, men dog først fra 2010. Samtidig anbefalede man, at det finanspolitiske skyts - i modsætning til hvad VK-regeringen har gjort indtil nu - rettes mod tiltag, der har en mere direkte effekt på den økonomiske udvikling.

Konkret anbefaler Vismændene en fremrykning af offentlige bygge- og anlægsinvesteringer, der øger investeringsomfanget i både 2010 og 2011 med 15 mia. kr., dvs. i alt 30 mia. kr. Det vil i følge Vismændene kunne reducere arbejdsløsheden med ca. 20.000 personer i 2011.

Vismændenes anbefaling af en fremrykning af offentlige investeringer for i alt 30 mia. kr. ligger på linje med AEs anbefalinger. Vi er i en ekstraordinær dårlig økonomisk situation, der kræver ekstraordinære tiltag. I modsætning til Vismændene mener AE imidlertid, at man skal sætte gang i initiativerne så hurtigt som muligt. Venter man f.eks. helt til vedtagelsen af Finansloven for 2010, så risikerer vi, at tingene først kommer i gang et godt stykke inde i 2010. På det tidspunkt har økonomien allerede taget skade.

Vækstpakken vil øge beskæftigelsen med 20.000 personer på kort sigt

Jo mere man kan fokusere indsatsen på tiltag, der har karakter af reparation og vedligeholdelse, jo større beskæftigelseseffekt vil man få. Vi kan derfor for 30 mia.kr. (27 mia.kr. hvis vi korrigerer for de 3 mia.kr., kommunerne fik lov til at bruge mere til investeringer næste år) få en endnu større beskæftigelseseffekt, end det Vismændene regner sig frem til. Det viser tabel 1.

Tabel 1. Effekten af offentlige bygge- og anlægsinvesteringer for 15 mia.kr.

	2010	2011
	Beskæftigelse 1.000 personer	
Normal effekt	15	20
Nybyggeri	15	20
Reparation og vedligeholdelse af bygninger	19	25
Anlægsvirksomhed	12	16

Anm.: Der er sammenlignet med en situation, hvor der ikke føres yderligere finanspolitik. Effekterne er i forhold til nybyggeri, reparation og vedligeholdelse samt anlæg skaleret i forhold de beskæftigelseskrav, der fremgår af den seneste input-output-opgørelse fra Danmarks Statistik, (Danish Input-Output Tables and Analyses, 2007).

Kilde: AE pba. Danmarks Statistik.

Det er veldokumenteret, der de kommende år er et stort behov for investeringer i den offentlige sektor. Hvis ikke man skulle sætte gang i disse projekter nu, hvor der er massiv overkapacitet i økonomien og udsigt til flere år med stigende arbejdsløshed, hvornår skulle man så gøre det?

Vækstpakken vil ligeledes øge beskæftigelsen på lang sigt

Ifølge økonomiske modeller er der ikke varige effekter af en midlertidig ekspansiv finanspolitik. En række undersøgelser foretaget af AE, Vismændene og OECD tyder imidlertid på, at den strukturelle ledighed og tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet påvirkes af konjunkturerne.

De historiske erfaringer viser, at arbejdsløsheden udvikler sig trægt. Flere år med stigende arbejdsløshed betyder flere langtidsledige og flere, der mister eller får reduceret deres kompetencer i forhold til arbejdsmarkedet. Det kan gøre det langt sværere at få reduceret arbejdsløsheden igen, når konjunkturerne

erne vender, fordi arbejdsmarkedsstrukturerne er blevet forværret. Når krisen er slut, og der er brug for hænderne igen, risikerer man således at stå tilbage med en mindre (effektiv) arbejdsstyrke.

At der er en sammenhæng mellem konjunktur og strukturudvikling – således at en dårlig konjunkturudvikling kan forværre de underliggende strukturer i økonomien til skade for vækst og den finanspolitiske holdbarhed på sigt – påpeges også i De Økonomiske Vismænds Forårsrapport 2009 side 99, hvor der står:

”Der er dog en risiko for, at den strukturelle ledighed begynder at stige de kommende år. Den høje ledighed vil resultere i flere langtidsledige, hvilket kan føre til stigende strukturel ledighed. Det skyldes, at de langtidsledige mister kompetencer efter længere tids fravær fra arbejdsmarkedet og derved får sværere ved at komme tilbage i beskæftigelse. Samtidig med at ledigheden stiger, er det planlagt at gennemføre en omfattende reform af beskæftigelsessystemet... Dette kan lægge et yderligere opadgående pres på den strukturelle ledighed”.

OECD skriver ligeledes i deres seneste internationale konjunkturanalyse (OECD Economic Outlook Interim Report, march 2009, side 46), at større cykliske stigninger i arbejdsløsheden historisk har haft en tendens til at blive strukturelle med en reduktion af den potentielle vækst til følge de efterfølgende år. OECD forventer, at den strukturelle ledighed vil stige med 25.000 personer i Danmark som følge af den økonomiske krise, hvilket isoleret set vil svække den finanspolitiske holdbarhed med over 7 mia. kr.

Det er imidlertid ikke kun i forhold til ledigheden, at vi risikerer at tabe strukturelle fremskridt på gulvet igen. Det er ligeledes i forhold til arbejdsstyrken. Vi står med en markant nettoafvandring fra arbejdsmarkedet på op mod 50.000 personer i de kommende år.

Flere undersøgelser baseret på registerdata peger på en klar sammenhæng mellem ledighed og sandsynligheden for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Analyser fra Det Økonomiske Råd og Finansministeriet viser således, at sandsynligheden for at gå på efterløn øges markant i tilfælde af ledighed, samt at langtidsledighed øger denne sandsynlighed yderligere, jf. tabel 2. Når de ældre først har trukket sig, kommer de sjældent tilbage igen, selvom konjunkturerne vender

Tabel 2. Mer-sandsynlighed for overgang til efterløn som følge af ledighed

Korttidsledighed	Knap 1½ gang
Langtidsledighed	Godt 2 gange
Ledighed i året	Godt 5 gange

Kilde: AE pba. Finansministeriet og Det Økonomiske Råd.

Desuden viser historien, at dårlige konjunkturer og deraf afledt høj ledighed har ledt til politiske reaktioner i form af oprettelse af tilbagetrækningsordninger (overgangsydelse og efterløn), der har åbnet muligheden for og øget tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet.

En vækstpakke, der stimulerer efterspørgslen, vil have varig virkning ved at modgå, at ledigheden blandt svage grupper, indvandrere og ældre bider sig fast på et højere niveau og modgå, at flere udstødes fra arbejdsmarkedet.

Hvad koster en vækstpakke til 30 mia. kr. på finanspolitikens holdbarhed?

Kodeordet i vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed og råderumsvirkning af diverse initiativer er skelnen mellem varige og midlertidige indtægter og udgifter. Det skyldes, at midlertidige initiativer – såsom en vækstpakke til 30 mia. kr. – har en begrænset påvirkning på den finanspolitiske holdbarhed, da udgifterne skal spredes ud over alle fremtidige generationer. Omvendt har mere varige initiativer en forholdsvis stor påvirkning af den finanspolitiske holdbarhed.

En midlertidig vækstpakke, der øger de offentlige investeringer med 30 mia. kr. over to år, svækker den finanspolitiske holdbarhed med 0,6 mia. kr. Det er vel at mærke, når man ikke indregner, at en sådan vækstpakke kan have varige beskæftigelsesgevinster. Er der alene tale om fremrykkede investeringer er holdbarheden upåvirket, mens sidegevinsten er en automatisk finanspolitisk opstramning, når krisen er ovre. Er der tale om øgede offentlige investeringer kræves det blot, at 2.000 personer fastholdes i varig beskæftigelse som følge af vækstpakken, for at vækstpakken er fuldt finansieret og derved ikke svækker finanspolitikens holdbarhed. Er der tale om fremrykning af investeringer og en varig beskæftigelsesgevinst kan en vækstpakke faktisk forbedre den finanspolitiske holdbarhed. Det fremgår af tabel 3 og er uddybet i boks 1.

Til sammenligning vil den vedtagne fortsættelse af skattestoppet fra 2010-2019 svække den finanspolitiske holdbarhed med 5,5 mia. kr. ifølge Finansministeriets beregninger. Skattestoppet er således ca. 10 gange så dyrt som AEs foreslåede vækstpakke selv med de mest pessimistiske antagelser. Det fremgår af tabel 3.

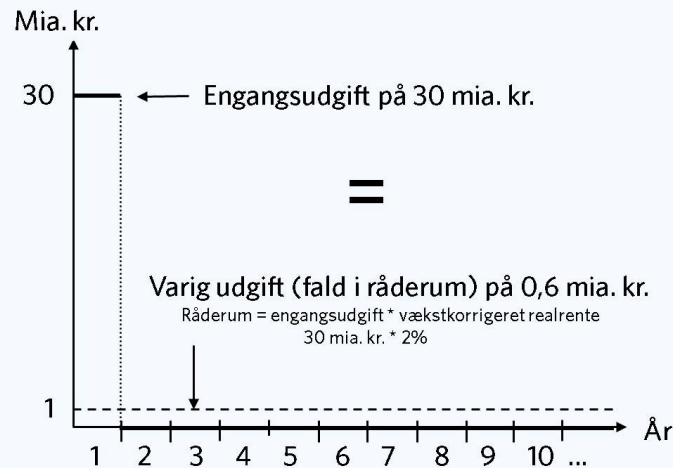
Tabel 3. Vækstpakkens og skattestoppets virkning på den finanspolitiske holdbarhed	
1. Offentlige investeringer for 30 mia. kr., 2010-11, under fire forskellige forudsætninger:	Mia. kr.
1.a. Ingen fremrykning af investeringer og ingen varig beskæftigelseeffekt	-0,6
1.b. Fuld fremrykning af investeringer, men ingen varig beskæftigelseeffekt	0,0
1.c. Ingen fremrykning af investeringer, men øget varig beskæftigelse med 2.000 personer	0,0
1.d. Fuld fremrykning af investeringer og øget varig beskæftigelse med 2.000 personer	+0,6
2. Skattestop 2010-19	-5,5

Anm.: Omregningen fra engangsinvestering til varig virkning på finanspolitikens holdbarhed afhænger af den diskonteringsfaktor, som benyttes, nemlig den vækstkorrigerede rente. Finansministeriets 2015-plan antager denne rente til ca. 2 pct., som også anvendes her.

Kilde: AE pba. Finansministeriets svar til Finansudvalget nr. 76 og 78 (april 2009).

Boks 1. Omregning fra engangsudgift til svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed

Kodeordet i vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed og råderumsvirkning af diverse initiativer er skelnen mellem varige og midlertidige indtægter og udgifter. Det skyldes, at midlertidige initiativer – såsom en vækstpakke til 30 mia. kr. – har en begrænset påvirkning på den finanspolitiske holdbarhed, da udgifterne skal spredes ud over alle fremtidige generationer. En midlertidig vækstpakke, der øger de offentlige investeringer med 30 mia. kr. over to år, svækker den finanspolitiske holdbarhed med 0,6 mia. kr. Det er vel at mærke, når man ikke indregner, at en sådan vækstpakke kan have varige beskæftigelsesgevinster. Det fremgår af figuren.



Anm.: Omregningen fra engangsinvestering til varig virkning på finanspolitikens holdbarhed afhænger af den diskonteringsfaktor, som benyttes, nemlig den vækstkorrigerede rente. Finansministeriets 2015-plan antager denne rente til ca. 2 pct., som også anvendes her. Kilde: AE-beregninger.

Kortsigtet vækstpakke er ikke i konflikt med langsigtet krav om holdbarhed

Det kortsigtede behov for en vækstpakke er altså ikke i konflikt det langsigtede krav om en holdbar finanspolitik – tværtimod er der, som beskrevet ovenfor, god samfundsøkonomi i en vækstpakke,.

Det er derfor misvisende, når De Økonomiske Vismænd i deres forårsrapport side 142 skriver "Der er en åbenlys konflikt mellem de kortsigtede ønsker om at føre lempelig økonomisk politik og de langsigtede krav om en holdbar finanspolitik".

AE mener, at Vismændene overser, at de i samme rapport side 99, netop beskriver, at krisen vil give varige beskæftigelsestab – hvilket omvendt betyder, at tiltag, der modgår krisen, vil give en varig beskæftigelsesgevinst.

Det er samtidig bemærkelsesværdigt, at regeringens retorik i forhold til at lempe finanspolitikken den seneste tid er ændret fra, at der ikke var plads i økonomien pga. overophedningsrisiko til, at der ikke er råd, fordi man skal ud og lånefinansiere nye tiltag. Der er i år og de kommende år udsigt til store underskud på de offentlige finanser. En vækstpakke vil på kort sigt være med til at trække den offentlige saldo ned, men vil modsat kunne bidrage til en varig beskæftigelsesgevinst og derved bidrage positivt til den finanspolitiske holdbarhed.

For ensidigt fokus på de kommende års offentlige underskud risikerer at øge den fremtidige arbejdsløshed. AE anbefaler en vækstpakke med fokus på rentable og relevante offentlige investeringer samt en øget uddannelsesindsats – også selvom der er udsigt til offentlige underskud de kommende år, og at finanspolitikken formentlig er en anelse uholdbar. Det skyldes, at det kortsigtede behov for en vækstpakke ikke er i konflikt det langsigtede krav om en holdbar finanspolitik.

Endvidere er der uanset konjunktursituationen et stort vedligeholdelseefterslæb af offentlige bygninger og anlæg. Med en vækstpakke nu vil genopretningen ske i en situation, hvor der er ledig kapacitet i økonomien. Herved fås mere renovering for skattekrone, samtidigt med at investeringer kan tage toppen af ledighedsstigningerne.

Endelig er det værd at bemærke, at rentable investeringer jo samtidigt er med til at øge det fremtidige produktionspotentiale, så som færre forsinkelser på veje og i toge, hvilket ikke er medregnet ovenfor.

Regeringens krisetiltag modgår blot ledighedsstigningen i juni måned

Regeringen har med fremrykningen af visse offentlige trafikinvesteringer, forøgelsen af de kommunale anlægsloft i 2009 og 2010 og Forårspakke 2.0 taget en række initiativer, der skal modvirke den meget alvorlige økonomiske nedtur. Finansministeriet vurderede selv i et svar til Finansudvalget (på spørgsmål nr. 86 af 13. marts 2009), at de tiltag, der er blevet taget efter Finansloven 2009, kun løfter beskæftigelsen med mellem 8.500 i år. Det er kun lidt over de 7.400 personer, som ledigheden steg med i juni måned. Det fremgår af tabel 4.

Tabel 4. Beskæftigelsesvirkning i 2009 sfa. regeringens krisetiltag	
	1.000 personer
1. Grøn transportpolitik	1½
2. Tilskudspulje til renovering mv.	1½
3. Løft af kommunale anlæg i 2009	1½
4. Kredittider	½
5. Udbetaling af SP-midler	3½
6. Skattereform	0
7. Regeringens krisetiltag i alt (1+2+3+4+5+6)	8½

Kilde: Finansministeriet svar til Finansudvalgets spørgsmål nr. 86 af 13. marts 2009.

AE forventer ikke, at regeringens tiltag kan forhindre, at vi taber stort set hele den beskæftigelsesfremgang, der har været under det seneste opsving.

Omvendt vil en ambitiøs indsats for at holde ledigheden nede og fastholde svage grupper og ældre på arbejdsmarkedet medvirke til at sikre den finanspolitiske holdbarhed. Derfor er AE fortalende for en vækstpakke, der skal holde beskæftigelsen høj.