

AE's kommentarer til vismandsrapport - efterår 2022

Kapitel I og II: Konjunkturvurdering og økonomisk politik

Vismændene forventer, at BNP-væksten bliver 2,3 pct. i år og -0,2 pct. næste år. Det indebærer, at BNP falder gennem resten af 2022 og først er tilbage på niveauet fra fjerde kvartal 2021 ved udgangen af 2024.

Den økonomiske situation er præget af stor usikkerhed for tiden. Krig i Ukraine, høj inflation og begyndende afmatning i det meste af Europa gør fremtiden særdeles usikker. Det er derfor sværere end normalt at forudsige, hvor økonomien bevæger sig hen de kommende år. Dette skal også ses i lyset af usikkerheden om de strukturelle niveauer. Nogle indikatorer peger på, at det endnu ikke går så skidt, som vismændene forventer, mens andre er mere negative. AE mener derfor, at det ikke er urealistisk, at vismændene får ret i deres forudsigelser om væksten.

Vismændene forventer, at beskæftigelsen falder med mere end 100.000 henover 2023 og 2024. Vismændene argumenterer med, at beskæftigelsesgabets størrelse er meget positivt i 2022, mens produktivitetsgabet er negativt, hvilket svarer til, hvad man så lige før finanskrisen.

Det er vigtigt at slå fast, at det forventede fald i 2023-2024 ikke skyldes den økonomiske politik, men de globale konjunkturer og den høje udefrakommende inflation. Den førte finanspolitik vurderes at være omtrent neutral og er dermed ikke skyld i, at konjunkturerne vender.

AE bemærker, at beskæftigelsesfaldet er markant større end vækstfaldet. Det medfører, at produktiviteten stiger markant i 2023 og 2024. Produktiviteten er svær at skønne over, og under finanskrisen blev det negative produktivitetstab, der opstod inden beskæftigelsesnedgangen, endnu mere negativt, da beskæftigelsen faldt. Vismændene forventer denne gang, at det nuværende negative produktivitetstab mindskes, når beskæftigelsen falder. Vismændene forventer også, at de personer, der mister deres beskæftigelse, vil ryge helt ud af arbejdsstyrken. AE mener, at vi bør tage hånd om dem, der mister deres job, gennem både arbejdsmarkedspolitikken og uddannelsespolitikken. Under finanskrisen så vi, at en stor del af arbejdsstyrkefaldet kom i uddannelse i stedet, hvormed de var bedre rustet til den efterfølgende optur.

Vismændene har undersøgt, hvor den høje inflation kommer fra. Den kommer primært fra udlandet, mens den indenlandske markedsbaserede inflation har været negativ og nu er omkring nul. Samtidig har de undersøgt, hvordan gennemslaget er fra råvare- og energipriser til forbrugerpriser. På den baggrund vurderer de, at mange af de stigninger, vi har set i energi-, fødevarer- og fragtpriser, endnu ikke er slået fuldt igennem på forbrugerpriserne.

AE vil gerne kvittere for den grundige behandling af inflationen i denne rapport. Det gælder særligt den uddybende beskrivelse af indenlandsk markedsbaseret inflation. AE undres dog over, at vismændene ikke behandler voldsomheden af stødet i relation til gennemslaget på forbrugerpriserne. Man må formode, at jo kraftigere et stød økonomien udsættes for, des hurtigere vil virksomheder have behov for at sende regningen videre. Det er slet ikke nævnt i rapporten.

Vismændene vurderer, at finanslovsforslaget for 2023 er passende afstemt i forhold til konjunkturerne. De fremhæver, at yderligere inflationshjælp bør finansieres, så aktivitetens virkning ikke bliver større end det nuværende forslag.

AE er enig med vismændene i, at finanslovsforslaget for 2023 er passende afstemt. Dansk økonomi er gået ind i en afmatning, og renterne er steget og forventes at stige yderligere for at tæmme inflationen. Dertil kommer, at dansk finanspolitik ikke kan tæmme inflationen, som vi har importeret, og det vigtige dermed er ikke at puste yderligere til inflationen.

Vismændene angiver, at strukturforbedrende tiltag ikke bør bruges midlertidigt for at kompensere husholdninger og virksomheder for de stigende priser. Derfor er det ikke hensigtsmæssigt at lempe elafgiften midlertidigt.

AE er enig i, at den midlertidige lempelse af elafgiften er uhensigtsmæssig. Man risikerer, at forbrugerne ikke mindsker forbruget så meget som ellers, hvilket vil øge elprisen og æde noget af besparelsen. Samtidig bruger man støttekroner til en masse husholdninger, der ikke har brug for hjælp i den nuværende situation, fremfor at målrette støttekronerne til dem med størst behov.

Vismændene beskriver EU-kommissionens forslag om beskatning af ekstraordinære profitter som et politisk valg mellem efficiens og fordeling, men at merindkomstskatter som udgangspunkt ikke er forvriddende.

AE er enig i, at EU-kommissionens foreslåede indtægtsloft i udgangspunktet ikke er forvriddende. Det er dog vigtigt, at loftet vedtages i EU og ikke kun i enkelte lande, da energimarkederne i EU er integrerede. Når dette er tilfældet, kan beskatningen af de ekstraordinære profitter være en god finansieringskilde til at hjælpe dem, der rammest hårdst.

Usikkerhed om strukturelle niveauer

Vismændene diskuterer beregningen af de strukturelle niveauer for beskæftigelse, BNP osv. Vismændene understreger, at beregningen er usikker, og at usikkerheden trækker i retning af, at de strukturelle niveauer kan være undervurderede. Dermed kan konjunktursituationen være overvurderet.

Det skyldes blandt andet, at de gode tider kan have givet personer på kanten af arbejdsmarkedet mere varigt fodfæste på arbejdsmarkedet. Samtidig er det ikke oplagt, i hvilket omfang udbudsstød skal renses ud af de strukturelle niveauer.

Foruden usikkerhed om konjunktursituationen er der usikkerhed om finanspolitikens aktivitetsvirkning. Det viser beregningen af den økonomiske politiks aktivitetsvirkning (finanseffekten), hvor vismændene på en del punkter er uenige i Finansministeriets metodevalg.

AE vil gerne kvittere for en god diskussion af usikkerheden i de strukturelle beregninger og finanseffekterne. Den usikkerhed burde spille en langt større rolle i den politiske debat, hvor tallene ofte fremstår som endelige facitter.

AE er enig i vismændenes vurdering af, at de gode konjunkturforskelde kan have forbedret strukturerne på arbejdsmarkedet. Det har også været tilfældet historisk, hvilket AE har sandsynliggjort i en række analyser.¹

Det er helt centralt, at beskæftigelsesindsatsen og uddannelsespolitikken hjælper de personer, som de gode konjunkturer har hjulpet ud på arbejdsmarkedet, til at blive på arbejdsmarkedet. Derudover taler de mulige langsigtede konjunkturreffekter for ikke at stramme finanspolitikken for hårdt i disse år.

Budgetloven

Budgetlovens saldokrav blev lempet i foråret, hvor Finansministeriet også udgav sin længe bebudede evaluering af budgetloven. Vismændene giver på den baggrund en række anbefalinger til revision af loven og Finansministeriets brug af den.

For det første fremhæver vismændene, at Danmarks budgetlov er strammere end EU's krav, fordi EU-Kommissionen tillader overskridelser af det strukturelle saldokrav på 0,5 pct. af BNP i ét år og 0,25 pct. af BNP i to år. I lyset af den store usikkerhed omkring skønnene for den strukturelle saldo anbefaler vismændene, at Finansministeriet indfører EU-Kommissionens praksis.

Desuden bør Finansministeriet gøre mere ud af at dokumentere og diskutere opgørelsen af den strukturelle saldo.

AE er enig i, at budgetloven i højere grad bør afspejle den betydelige støj, der er i opgørelsen af den strukturelle saldo. Vismændene viser, at saldokravet har haft stor betydning, idet politikerne ofte har lagt sig helt op ad saldokravet (Figur II.39) – men at præcisionen i skønnene for den strukturelle saldo ikke kan bære skønnenes store betydning.

¹ Jf. f.eks. [AE \(2021\): 'Fra kriseår til velfærdssamfund'](#), [AE \(2020\): 'Coronakrisen kan sænke beskæftigelsen i mange år'](#), [AE \(2018\): 'Krisens skygger trækker stadig spor'](#) og [AE \(2012\): 'Den høje arbejdsløshed risikerer at bide sig fast'](#).

For det andet fremhæver vismændene, at de etårige udgiftsrammer kan gå ud over tilskyndelsen til at sikre en effektiv drift i den offentlige sektor. Det taler for at forbedre mulighederne for at overføre midler fra det ene år til det næste. I staten bør det overvejes, om tilskud til udlandet og taxameterstyrede områder er velegnede til loftsstyring.

Det er AE enig i. Den forbedrede budgetoverholdelse er kommet med en pris i form af et mindre fokus på langsigtede prioriteringer i den offentlige sektor og en større overvæltning af budgetrisici på borgerne. Det har forskere fra henholdsvis [VIVE](#) og [KU](#) dokumenteret. AE har derfor foreslået, at kommunerne får lov at overføre f.eks. halvdelen af årets mindreforbrug til året efter.

For det tredje fremhæver vismændene, at den offentlige investeringsramme har en meget uklar status. Den indgår i den mellemfristede styring, men ikke i nogen love. Og samtidig er det uklart, hvordan den er defineret og opgjort, og hvad prioriteringer over investeringsrammen har af konsekvenser.

Investeringsrammen fungerer de facto som et skyggeråderum, som ingen andre end Finansministeriet kan gennemskue. Det er et problem.

Kapitel III: Finanspolitisk holdbarhed

Vismændene har foretaget en langsigtet fremskrivning af de offentlige finanser, som viser, at de offentlige finanser grundlæggende er sunde.

Den offentlige saldo vil ifølge fremskrivningen holde sig over budgetlovens saldokrav i alle år frem mod år 2100 – og udvise et underskud på kun 0-0,5 pct. af BNP i de værste hængekøjeår. Samtidig har Danmark udsigt til en positiv offentlig nettoformue i alle år frem mod 2100 – også i hængekøjeårene. Dertil har staten et stort implicit tilgodehavende i form af udskudte pensionskatter. Hvis de regnes med, har vi en offentlig nettoformue på 75 pct. af BNP.

De offentlige finanser er markant overholdbare med en finanspolitisk holdbarhedsindikator på 1,0 pct. af BNP. Det betyder, at staten permanent opkræver flere skatter, end hvad der er nødvendigt for at finansiere de offentlige udgifter. Vismændene noterer, at så overholdbare offentlige finanser ikke er optimalt, om end forsigtighedshensyn taler for at køre med en holdbarhedsindikator på over nul.

Vismændene viser, at den offentlige forbrugsvækst siden 1985 har været mindre end det udvidede demografiske træk (det demografi- og velstandskorrigerede forløb). Hvis den historiske tendens siden 1995 ikke bliver vendt, vil holdbarheden stige til 2,5 pct. af BNP.

Vismændene viser, at tilbagetrækningsreformer ikke bare påvirker de berørte pensionister, men også deres partnere, fordi ægtefæller ofte trækker sig tilbage samtidig. Det har dog kun en beskedent effekt på tilbagetrækningsreformerne.

Vismændene diskuterer Pensionskommissionens forskellige forslag til at lempe tilbagetrækningsalderen i fremtiden. Samlet set vil forslagene reducere holdbarheden til 0,4 pct. af BNP. Der vil altså stadig være overholdbare offentlige finanser selv med en mere lempelig stigning i tilbagetrækningsalderen.

AE kvitterer for en god fremstilling og mange vigtige pointer. AE er enig i, at det ikke er optimalt med så overholdbare offentlige finanser, som vi har nu. Vismændene viser, at der er stor opadgående usikkerhed i opgørelsen af holdbarhedsindikatoren, og at uvisheden om fremtidige pensionsregler giver en nedadgående usikkerhed, som trods alt er til at håndtere. Samtidig har vi mange år til at rette op, hvis udsigterne forværres. Det taler for, at vi også skal passe på med at lægge for meget til side – forsigtighedshensynet går begge veje.

Den nuværende levetidsindeksering af pensionsalderen er risikabel, fordi den ikke er fair. Alternativet til en mere lempelig indfasning af pensionsalderen er ikke nødvendigvis, at den nuværende levetidsindeksering bliver fastholdt i al fremtid, men at fremtidige politikere helt opgiver indekseringen. Det vil give uholdbare offentlige finanser, hvilket vismændene også viser.

Pensionskommissionens forslag sikrer en fair fordeling af pensionsår og forbrugsmuligheder mellem generationer. Derfor er forslaget et godt bud på en levetidsindeksering, der både er finanspolitisk holdbar og politisk langtidsholdbar.

Kapitel IV: Lærerbidrag i folkeskolen

Vismændene sætter i dette kapitel fokus på, hvor stor en forskel en god lærer kan gøre for elevernes læring og resultater. Kapitlets formål er at opgøre *lærerbidraget*, der måler, hvor meget den enkelte lærer bidrager til elevernes læring og resultater set i forhold til et gennemsnit for alle lærere.

AE kvitterer for at vismændene har sat fokus på at belyse kvaliteten i folkeskolen i forhold til den enkelte lærers bidrag. Det er helt centralt at sætte fokus på værdien af folkeskolen, der spiller en meget central rolle i samfundet.

Vismændene indleder kapitlet med en gennemgang af, hvordan det enkeltes barns færdigheder dannes ud fra medfødte evner og tillærte kompetencer gennem livet. Udover forældrene kan også skolen og kammeraterne i skolen have indflydelse på barnets læring. Vismændene gennemgår international og national forskningslitteratur, der belyser, hvorfor f.eks. skolens ledelse, klassens og skolens størrelse samt klassekammeraterne spiller en rolle for elevens læring.

AE kvitterer for gennemgangen, der slår fast, hvorfor det er vigtigt fortsat at have fokus på, hvordan vi som samfund kan understøtte at sikre børn mere lige muligheder for at klare sig godt. Som AE har belyst flere gange, er der dog fortsat store forskelle på, hvor mange unge der får en uddannelse alt efter forældrenes uddannelsesniveau². I AE er vi særligt bekymrede over, at udviklingen de sidste ti år har vist, at vi har fået en større opdeling blandt danske skolebørn. Det går ud over mulighederne for at sikre skoleelever lige muligheder, og det går ud over sammenhængskraften i vores samfund³. AE hilser især velkomment, at vismændene fremhæver, at der er fundet betydelige klassekammerateffekter i grundskolen i Danmark.

Vismændene gennemgår også litteratur, der understreger vigtigheden af lærerens rolle i elevernes indlæring. Det handler både om det faglige niveau og om de pædagogiske og klasse-rumsledelsesmæssige kompetencer.

AE hilser også denne gennemgang velkommen. Særligt i lyset af, at andelen af lærere uden en læreruddannelse er steget i folkeskolen. I 2012 havde 10,3 pct. af lærerne ikke en læreruddannelse, mens det i 2019 gjaldt 18,1 pct. Det viser en analyse, som AE lavede i samarbejde med Danmarks Lærerforening i foråret 2021.⁴

Den centrale analyse i kapitlet er vismændenes opgørelse af lærernes bidrag til elevernes læring og resultater i dansk og matematik i folkeskolen. Lærerbidraget estimerer den ekstra betydning, den enkelte lærer har for elevernes resultater sammenlignet med en gennemsnitlig lærer, når der tages højde for elevens baggrund, klassens sammensætning m.m. Det overordnede resultat er, at lærere, der er blandt de bedste undervisere, kan øge elevernes resultater ved afgangsprøven med op til 0,88 karakterpoint sammenlignet med en lærer, der er blandt de dårligste.

AE kvitterer for det omfattende og spændende analysearbejde. Det er afgørende, at vi sætter størrelse på betydningen af god kvalitet i undervisningen. AE savner dog en mere kritisk tilgang til den model, der estimeres. Der mangler en grundlæggende diskussion af, hvad der kontrolleres for og betydningen af det valgte modeldesign. Konkret er det uklart, om den effekt, der måles, er effekten af at have en given lærer i et år eller flere år. Derudover kontrollerer modellen for mange baggrundsforhold på samme tid, og konsekvenserne af den valgte strategi er svær at gennemskue. F.eks. tages der højde for elevens køn og herkomst, hvilket kan risikere at være med til at skævvride effekten af lærerbidraget, hvis lærere ubevidst underviser elever forskelligt alt efter køn og herkomst. For at tage højde for medfødte evner og tidligere indlæring bruges resultater fra afgangsprøven samme år i et andet fag. Måler man på lærerbidraget på afgangsprøven i matematik, så tager modellen således højde for resultatet fra afgangsprøven i dansk. Her er der risiko for såkaldt simultanitets-bias, dvs. at karakteren i dansk, der bruges som kontrol, også er medbestemmende for matematiklærerens bidrag gennem f.eks. trivsel i klassen. AE mener, at man med fordel kunne have anvendt f.eks. nationale tests til mere hensigtsmæssigt at kontrollere for medfødte evner og tidligere læring. Det ville ydermere have den fordel, at fortolkningen af lærerbidraget ville være mere enkel. At der tages højde for så mange baggrundsforhold relativt ukritisk, mener AE trækker i retning af at undervurdere effekten af lærerbidraget.

² <https://www.ae.dk/analyse/2021-04-mange-moensterbrydere-bruger-kurser-og-voksenuddannelse-som-springbraet>

³ <https://www.ae.dk/analyse/2022-02-folkeskoler-blander-elever-bedre-end-de-private>

⁴ <https://www.ae.dk/analyse/2021-05-18-procent-af-laererne-har-ikke-en-laererruddannelse>

AE mener, at vismændene med fordel kunne have undersøgt effekten af en god lærer på ikke-kognitive færdigheder gennem oplysninger fra trivselsmålingerne. Fra den internationale litteratur ved man, at ikke-kognitive færdigheder også har stor betydning for, hvordan man klarer sig senere i livet.

Vismændene finder, at en lærer, der er blandt de bedste undervisere, kan øge elevernes resultater med 0,88 karakterpoint i mundtligt dansk og 0,65 point i matematik. AE hæfter sig ved, at de estimerede resultater er store og større end effekten af at sænke antallet af elever i klassen eller give flere undervisningstimer. Resultatet slår fast, at kvalitet i folkeskolen er afgørende i forhold til at sikre elevernes resultater. AE viste i februar måned, at det stadig er hver ottende afgangselev, der ikke får mindst 02 i dansk og matematik⁵. Det er vigtigt at pege på forhold, der kan sikre, at flere elever klarer sig godt i skolen, og resultatet understreger de store samfundsøkonomiske perspektiver i at investere i gode lærere. Det havde været brugbart, om man også havde undersøgt lærerbidraget for forskellige grupper af elever f.eks. alt efter socioøkonomisk baggrund.

Vismændene undersøger desuden også de langsigtede effekter af en lærer med højt lærerbidrag i forhold til chancen for at påbegynde og færdiggøre en ungdomsuddannelse. Analysen finder betydelige effekter.

AE kvitterer for analysen og hæfter sig ved, at resultaterne slår fast at der er store samfundsmæssige effekter af en god lærer, da det sikrer at flere unge både klarer sig godt i skolen og får en uddannelse. Vismændenes resultater ligger i tråd med de beregninger, som AE har foretaget, som viser, at det at have klaret sig godt i skolen har afgørende betydningen for chancen for at have fuldført en ungdomsuddannelse som voksen⁶ og at skolen spiller en afgørende rolle som løftestang for, at flere unge får en uddannelse⁷.

Vismændene belyser også, hvad der kendetegner lærere med et stort lærerbidrag. På den ene side skriver vismændene, at der ikke er tale om årsagssammenhænge dvs. forklaringer på, hvad der danner en lærer med et højt lærerbidrag, men på den anden side mener vismændene, at resultaterne kan bruges som f.eks. vurderingskriterier for ansættelser.

AE hæfter sig ved, at litteraturen, som vismændene skriver, finder få sammenhænge mellem observerede baggrundskarakteristika og lærere med et stort lærerbidrag. Analysen i kapitlet viser, at man ud fra de forskellige baggrundsforhold om lærerne, der er til rådighed i data, kun forklarer en meget lille del af samlet variation. AE mener, man bør tage resultaterne her med forbehold særligt fordi, der ikke er tale om en kausal sammenhæng, men også i lyset af kommentarerne til selve modelspecifikation. Særligt angående lærernes uddannelsesbaggrund er resultaterne ikke særlig robuste. Som vismændene selv påpeger, er sammenhængen mellem lærerbidrag og lærernes uddannelse ikke signifikante, når der tages højde for baggrundsforhold.

Vismændene anviser tre veje til at øge undervisningskvaliteten i folkeskolen; flere lærere med stort lærerbidrag, forbedring af læreruddannelsen og løft af eksisterende læreres bidrag.

AE er deler vismændene syn på vigtigheden i at øge undervisningskvaliteten. Gode lærere kan være med til at forbedre elevernes resultater og dermed, hvordan de klarer sig i forhold til at få en uddannelse. AE savner en mere dybdegående diskussion af, hvad der gør, at man skaber kvalitet i undervisningen, da der findes en del litteratur på området.

AE er enig i, at de tre veje, der anvises, er vigtige og mener, det er væsentligt at se på sammensætningen af lærerne på skolerne. Både i lyset af at vores analyser i en årrække har vist, at en del uddannede lærere går uden om folkeskolen, men også at flere lærere ikke har en læreruddannelse. Samtidig har forskning fra Rockwoolfondens forskningsenhed⁸ vist, at de mest ressourcestærke børn ofte undervises af de mest ressourcestærke lærere. AE mener, at man med fordel fra politisk hold kan overveje at indarbejde målrettede incitament, der kan være med til at allokere flere gode lærere i de områder, der har størst behov for et kvalitetsløft af undervisningen. AE er også enig i, at man bør sikre et godt arbejdsmiljø blandt lærere i forhold til rekruttering og fastholdelse. AE er ligeledes enig i, at man skal sikre en god læreruddannelse og gode muligheder for efteruddannelse af lærerne.

⁵ Trods fremgang: Hver ottende afgangselev får stadig ikke 2 i dansk og matematik | Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (ae.dk)

⁶ Psykisk sygdom og dårlige karakterer spænder ben for unges uddannelse | Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (ae.dk)

⁷ Voksenuddannelse og god skolegang løfter udfordrede unge på vej | Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (ae.dk)

⁸ Ressourcestærke børn går oftere på skoler, hvor ressourcestærke lærere arbejder - ROCKWOOL Fonden | ROCKWOOL Fonden