



Det Økonomiske Råds rapport - november 2012

# AE's kommentarer til DØR's efterårsrapport

## Indhold

- ① Kontakt
- ② Konjunkturvurdering og konjunkturpolitik
- ② Mellemløstet fremskrivning og finanspolitisk holdbarhed
- ② Arbejdsmarkedspolitik i høj og lavkonjunktur

## AE's kommentarer til Vismandsrapport november 2012

Notatet kommenterer vismændenes (DØR's) diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 1. november 2012.

### 1 Kontakt

Professor og formand for AE  
Per Kongshøj Madsen  
Tel: 22 43 10 77  
pkm@ae.dk

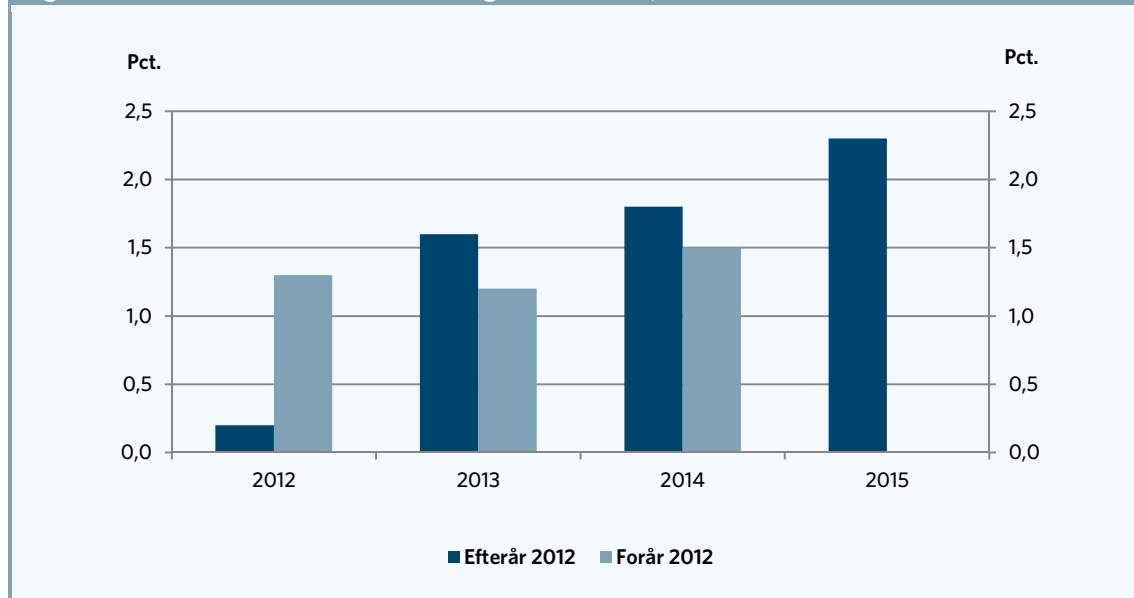
Direktør  
Lars Andersen  
Tel: 40 25 18 34  
la@ae.dk

### 2 Konjunkturvurdering og konjunkturpolitik

#### Konjunkturanalyse

Vismændene har nedjusteret deres forventninger til væksten i 2012 fra 1,3 pct. i foråret 2012 til nu blot 0,2 pct. Til gengæld er forventningerne til væksten i 2013 og 2014 opjusteret lidt, således at væksten ventes at blive på hhv. 1,6 pct. og 1,8 pct. mod hhv. 1,2 pct. og 1,5 pct. i forårsprognosen. Det fremgår af figur 1. Først i 2015 ventes væksten at komme over 2 pct.

Figur 1. Det Økonomiske Råds forventninger til væksten, 2012-2015



Kilde: Ae på baggrund af DØRS, Efterår 2012.

Vismændene skriver, at nedjusteringen af væksten for BNP primært skyldes en væsentligt lavere vækst i det private forbrug.

*Ae er enige i, at det private forbrug bærer en stor del af ansvaret for nedjusteringen. Boliginvesteringerne er imidlertid også nedjusteret markant, og som vismændene også påpeger, ligger det offentlige forbrug lavere end budgetteret, ligesom de offentlige investeringer ikke er vokset som forventet. Den offentlige efterspørgsel i form af offentligt forbrug og offentlige investeringer har altså været lavere end ventet, hvilket er uheldigt, når den private efterspørgsel svigter, og der heller ikke er medvind at hente fra ulandet.*

For 2013 og 2014 er væksten i det private forbrug imidlertid opjusteret kraftigt i forhold til forårsprognosen. I forårsprognosen var der blot ventet en vækst i det private forbrug på 1,3 pct. i 2013 og 1,8 pct. i 2014. I den nye prognose ventes væksten i det private forbrug imidlertid at blive 1,8 pct. i 2013 og 2½ pct. i både 2014 og 2015.

Opjusteringen skal, ifølge Vismændene, ses i lyset af, at der er blevet udbetalt flere efterlønspenge end tidligere ventet, ligesom skattereformen, der på kort sigt er underfinansieret, ventes at forøge det private forbrug.

Dertil kommer, som vismændene også påpeger, at i kombination med de ekspansive finanspolitiske tiltag og det meget store private opsparingsoverskud, der er oparbejdet under krisen, kan fremgangen i den private efterspørgsel komme pludseligt. Det kræver dog, at tilliden genoprettes i økonomien – herunder at den internationale gældskrise ikke intensiveres yderligere.

*AE er enig i, at dansk økonomi gemmer på et stort vækstpotentiale i form af det private opsparingsoverskud, som er oparbejdet under krisen. Usikkerheden blandt forbrugere og virksomheder har dog indtil videre gjort, at både virksomheder og husholdninger har holdt igen. Tilsvarende risikerer man, at usikkerheden bremser effekten af efterlønspengene og skattelettelserne. Derfor er det afgørende at genskabe tilliden. Gælden i de sydeuropæiske lande er dog næppe den eneste faktor, som påvirker tilliden. De finanspolitiske stramninger i Europa suger vækst og beskæftigelse ud af økonomierne og skaber usikkerhed i forhold til jobmuligheder og indkomst, hvis man skulle miste sit arbejde. Samtidig har denne krise også ramt det danske arbejdsmarked meget bredt, og stort set alle brancher (herunder den offentlige sektor) har været berørt af krisen – ingen har derfor kunnet vide sig sikre. Hvis tilliden i økonomien skal genskabes, er det derfor afgørende at skabe større tryghed i forhold til jobmulighederne. Et ensidigt fokus på finanspolitisk konsolidering, som på den korte bane forringer jobmulighederne, er derfor en farlig strategi, som kan risikere at sende dansk og europæisk økonomi ud i en endnu dybere tillidskrise.*

Vismændene peger videre på, at regeringens investeringsvindue kan give en stor effekt, og det har, som Vismændene skriver, sandsynligvis større kortsigtet væksteffekt end en traditionel selskabsskat-tenedsættelse.

*AE er enig i denne betragtning. Erhvervslivets investeringer har gennem længere tid ligget kraftigt underdrejet og er sammen med det underdrejede private forbrug hovedårsagen til, at den indenlandske private efterspørgsel aldrig rigtigt er kommet op i omdrejninger igen. Afskrivningsvinduet kan være med til at løfte de private investeringer og med tanke på det store private opsparingsoverskud, virksomhederne har oparbejdet under krisen, kan effekterne endog blive meget store. Det er helt nødvendigt at få løftet erhvervslivets investeringer her og nu, fordi økonomien ellers risikerer at blive fanget i negativ spiral, hvor virksomheder og forbrugere fortsætter deres tilbageholdende adfærd. Samtidig går økonomien glip af nye teknologiske fremskridt, når de gamle maskiner ikke udskiftes, og det lægger fremadrettet en dæmper på vores produktivitet og konkurrenceevne. På den længere bane kan afskrivningsvinduet derfor også indebære samfundsgevinster i form af ny teknologi, som forbedrer vores produktivitet og konkurrenceevne og dermed øger vores muligheder for at skabe vækst og velstand.*

På side 6 skriver vismændene, at:

“Vurderet alene på baggrund af den fortsatte stilstand i dansk økonomi er den planlagte finanspolitiske opstramning næste år ikke hensigtsmæssig. Det er imidlertid vigtigt for at fastholde tilliden til de offentlige finanser at overholde EU-henstillingen, og på den baggrund vurderes en relativt stram finanspolitik for årene 2011-2013 at være nødvendig”.

Samtidig viser vismændenes beregninger af den strukturelle saldo, at denne i løbet af 2010-2013 ser ud til at blive forbedret med ca. 2 pct. enheder og ikke kun 1½ pct. enheder, som påbudt af EU-kommissionen.

*AE er enig i, at det ville være hensigtsmæssigt at lempe finanspolitikken i 2013, men AE er også enig i, at det givet de rammer Danmark er underlagt fra EU ikke kan lade sig gøre. Det er dog værd at bemærke, at Danmark ikke skulle have haft en henstilling fra EU, da Danmark i 2010 ikke overskred EU's konvergenskrav.*

Sammenligninger af beregninger fra vismændene og Økonomi- og Indenrigsministeriet/ Finansministeriet (FM) viser, at der er mærkbare forskelle i opgørelsen af både output-gab og strukturel saldo. Det er således bemærkelsesværdigt, at vismændenes output-gab i 2011 og 2012 ligger på -3½ pct. hhv. -4,1 pct. mod FM's -2¼ pct. og knap -2¾ pct. samme år. Samtidig viser vismændenes beregninger af den strukturelle saldo en forbedring på ca. 2 pct. enheder fra 2010 til 2013, mens FM har en forbedring

på 1½ pct. (som påkrævet af EU) i samme periode. Forskellene i både gabs og strukturel saldo ligger ifølge vismændene primært i de anvendte metoder.

*AE vil gerne kvittere for sammenligningen af output-gabs og strukturel saldo. I lyset af hvor meget især strukturel saldo fylder i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik på både kort og længere sigt og i både dansk samt international sammenhæng, er der behov for en større gennemsigtighed i beregningerne heraf og ikke mindst forståelse af usikkerhederne. Det er fx bemærkelsesværdigt, at revisioner af vismændenes BNP-prognose slår fuldt igennem 1:1 på opgørelsen af output-gab (der er nedjusteret fra -3,1 til -4,1 i 2012), mens nedjusteringer af BNP i FM's prognoser nærmest ikke slår igennem på opgørelsen af output-gab (men derimod i strukturel BNP!). Har vismændene ret i deres vurdering af strukturel saldo, har stramningen af finanspolitikken fra 2010-2013 været hårdere end påkrævet fra EU.*

Vismændene peger videre på, at de svage konjunkturer kan strække sig ud over 2013, hvorfor ekspansive finanspolitiske tiltag kan vise sig nødvendige i 2014, og de skriver videre, at det giver et argument for at gemme noget potentiale for finanspolitisk stimulans til 2014 og tiden efter.

*AE deler vismændenes bekymring for, at krisen kan strække sig ud over 2013 – specielt hvis mistilliden blandt forbrugere og virksomheder bider sig fast. Men netop derfor er det vigtigt ikke at gemme de finanspolitiske stimulanser for længe. Hvis først mistilliden bider sig fast, skal der formentlig en endnu større stimulans til at få gang i økonomien igen, ligesom arbejdsløsheden i mellemtiden risikerer at bide sig fast med flere langtidsledige til følge. Det kan i sidste instans øge den strukturelle ledighed og mindske gevinsten af arbejdsmarkedsreformer, som søger at øge arbejdsstyrken, og dermed kan det blive endnu vanskeligere at skabe vækst, velstand og sunde offentlige budgetter på længere sigt.*

### **3 Mellemløst fremskrivning og finanspolitisk holdbarhed**

Vismændenes mellemløstede fremskrivning indebærer, at arbejdsstyrken stiger med omkring 160.000 personer frem mod 2020. Heraf kan 100.000 personer henføres til en stigning i den strukturelle arbejdsstyrke mens konjunkturnormaliseringen frem mod 2020 bidrager med omkring 60.000 personer. Antallet af fuldtidsbeskæftigede ventes at stige med 180.000 personer frem til 2020. Det er lagt til grund, at output-gabet lukkes omkring 2018, og der er således indlagt en forholdsvis lang konjunkturmæssig tilpasningsperiode i fremskrivningen.

*AE er grundlæggende enig i, at de reformer, der er gennemført, bidrager med en betydelig stigning i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2020 – men savner en vurdering af, i hvilket omfang den lange periode med "underbeskæftigelse" (frem til omkring 2018) risikerer at forværre de langsigtede strukturer på arbejdsmarkedet. Det kan både ske ved, at ledigheden "bider sig fast" på et højere niveau, og ved at den strukturelle arbejdsstyrke svækkes. Samtidig havde det været interessant, hvis vismændene havde forholdt sig til de uddannelsesmæssige ubalancer, der kan forekomme på sigt – hvis ikke arbejdsstyrkens uddannelsesniveau stiger tilstrækkeligt til at følge efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft.*

Vismændene vurderer, med de anvendte beregningsprincipper, at der i 2020 vil være et overskud på de offentlige finanser på omkring 7 mia. kr. Det er en mere positiv vurdering af saldoen i 2020 end i forårsrapporten og en væsentlig mere positiv vurdering af saldoen, end regeringen lagde til grund i 2020-planen. Den seneste opjustering af saldoen skyldes blandt andet indregning af skattereformen og reformen af førtidspension og fleksjob. Dertil kommer, at der er indregnet en saldoforbedring på omkring 4 mia. kr., som følger fremrykningen af beskatningen af indbetalinger på kapitalpension. Der er imidlertid ikke indregnet en (forventet) rabat på EU-bidraget på omkring 1 mia. kr.

Selv hvis man undlader at medtage bidraget fra fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner, er der således overskud på de offentlige finanser i 2020 – samtidig med at der er forudsat en "neutral" realvækst i det (underliggende) offentlige forbrug på omkring 0,9 pct. pr. år.

*AE deler grundlæggende vurderingen af, at de underliggende ubalancer på de offentlige finanser frem til 2020 nu må anses for løst, og fokus bør nu i endnu højere grad rettes mod løsningen af de aktuelle økonomiske problemer. Det er således fuldt økonomisk ansvarligt at disponere over provenuet fra kommende reformer (fx kontanthjælp og SU) fx til forbedringer af de offentlige velfærdsydelser og/eller investeringer.*

Vismændene har opdateret beregningen af den finanspolitiske holdbarhed og vurderer, at finanspolitikken grundlæggende er holdbar – dog med en mindre nedjustering af holdbarhedsindikatoren til 0,0 pct. af BNP mod 0,2 pct. af BNP i forårsrapporten. Hovedforklaringen på denne nedjustering skyldes imidlertid rent metodemæssige forhold, idet de konkrete politikændringer (siden forårsrapporten) har bidraget positivt til den finanspolitiske holdbarhed (skattereform og reform af førtidspension samt fleksjob). Dertil kommer, at flere har meldt sig ud af efterlønsordningen end tidligere antaget, hvilket også forbedrer den langsigtede holdbarhed. I holdbarhedsberegningen er det i modsætning til forårsrapporten valgt at anvende nominalprincippet for punktafgifter efter 2020. Dvs. punktafgifterne fastholdes i kroner og ører. Det bidrager isoleret set til at forværre holdbarhedsindikatoren med 0,5 pct. af BNP svarende til 10 mia. kr.

*AE er enig i, at de offentlige finanser på langt sigt må anses for holdbare set i lyset af de opstramninger, der er gennemført. Det kan undre, at vismændene – i modsætning til i forårsrapporten – har valgt igen at anvende nominalprincippet for punktafgifter efter 2020. Med skattereformen er det jo netop besluttet at øge punktafgifter frem mod 2020 (omtrent) svarende til en indeksring med inflationen. Samtidig er det værd at bemærke, at holdbarheden ville blive forbedret med yderligere 0,3 pct. af BNP, hvis vismændene ikke havde valgt at videreføre ejendomsværdiskattestoppet efter 2020 (som i regeringens fremskrivninger). AE mener, at den gradvise lempelse af boligbeskatningen bør ophøre, når konjunkturerne tillader det. En total ophævelse af skattestoppet efter 2020 vil med andre ord forbedre den finanspolitiske holdbarhed med 0,8 pct. af BNP. Det svarer til, at finanspolitikken er overholdbar med ca. 13½ mia. kr.*

#### **4 Kommentarer til arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur**

I rapporten analyseres dynamikken på arbejdsmarkedet i forhold til jobomsætning, bevægelser mellem ledighed, beskæftigelse osv. Vismændene skriver blandt andet, at afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse de seneste to til tre år har været på nogenlunde samme niveau som i 2005-06.

*Det kan undre, at afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse, på trods af den økonomiske krise, ligger på omtrent samme niveau som i 2005 og 2006. Gennem 2005 og 2006 steg beskæftigelsen samlet med godt 110.000 personer i følge nationalregnskabet. Samtidig viser vismændenes egne beregninger, at beskæftigelsen svingede omkring det strukturelle niveau i 2005. Det såkaldte beskæftigelsesgab, der er en temperaturmåling af arbejdsmarkedet, er øget markant til den negative side de senere år. I 2012 ligger beskæftigelsen ca. 85.000 under det strukturelle niveau og næste år hele 90.000 personer lavere. Vi har ifølge vismændenes opgørelse ikke set et større negativt beskæftigelsesgab siden starten af 90'erne.*

*Vismændene bruger forskellige datakilder før og efter 2008. Før 2008 er beskæftigelsesoplysningerne taget fra MIA, og fra 2008 stammer oplysningerne fra Beskæftigelsesministeriets DREAM-register. Det er ikke nævnt i rapporten, at der bruges forskellige datakilder.*

*På trods af dynamikken på det danske arbejdsmarked er der et stigende antal personer, der marginaliseres i forhold til deres muligheder på arbejdsmarkedet. Det kunne derfor have været interessant at få belyst, hvordan man flytter sig fra at være en stærk ledig til at være en person, der indgår i marginalgruppen.*

Vismændene har i rapporten udarbejdet meget detaljerede analyser af den aktive arbejdsmarkedspolitik. I forhold til tidligere effektanalyser ses der på variationer i effekten henover konjunkturforløbet, ligesom der både ses på effekten for den enkelte ledige samt effekten på bruttoledighedsniveauet.

Når der ses på effekten for den enkelte ledige, findes der positive effekter af vejledning og uddannelse, privat løntilskud samt virksomhedspraktik under højkonjunkturer, mens effekten er negativ for de nævnte aktiveringsredskaber under lavkonjunkturer. Effekten af ansættelse i offentligt løntilskud er negativ uanset konjunktursituationen.

*Efter AE's opfattelse vil det give god mening, hvis effekterne for dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere også blev vist i rapporten. Derved ville resultaterne i større grad kunne sammenlignes med tidligere analyser og i større grad være anvendelige til at udforme den aktive arbejdsmarkedspolitik.*

*Efter 'Flere i arbejde' fra 2003 er aktiveringsforløbene generelt blevet kortere, og det kan f.eks. betyde, at effekterne af vejledning og uddannelse har udviklet sig i en mere positiv retning for de forsikrede ledige.*

*Der savnes en diskussion af, hvorfor effekterne af privat og offentligt løntilskud er så forskellige. I hvilket omfang fortrænger brugen af løntilskud f.eks. ordinære ansættelser på henholdsvis det offentlige og det private arbejdsmarked.*

*AE er enig i, at indretningen af den aktive beskæftigelsespolitik skal være baseret på effektmålinger, så den bliver så effektiv som muligt. Effektanalyserne i rapporten bidrager med ny viden på området. I det fremtidige arbejde med effektmålinger kan man overveje, hvis det metodemæssigt er muligt, at udvide varighedsanalysen, så den ikke alene måler på første aktiveringsforløb. Derudover kan man overveje at inddrage forsikrede lediges brug af seks ugers selvvalgt uddannelse, så man i større grad får styr på kontrol- og deltagergrupperne i effektmålingerne.*

Effekten på bruttoledighedsniveauet er positiv i både høj- og lavkonjunkturer for vejledning og uddannelse, privat løntilskud samt virksomhedspraktik, mens der for ledige i offentligt løntilskud ikke findes positive effekter. Derimod findes der overraskende store effekter af samtaler på bruttoledighedsniveauet under lavkonjunkturer.

*Umiddelbart kan det virke ulogisk, at de negative effekter af vejledning og uddannelse, virksomhedspraktik og privat løntilskud på individniveau under lavkonjunkturer kan give positive effekter på bruttoledighedsniveauet under lavkonjunkturer. I rapporten peges der på, at det kan være motivationseffekten, der giver gunstige effekter på ledighedsniveauet. Hvis det er forklaringen, er det vigtigt, at der tages højde for motivationseffekten i effektmålingerne på individniveau, så man får et validt billede af effekten af de enkelte aktiveringsredskaber.*

I rapporten fremføres det, at det under en lavkonjunktur er vanskeligt at vurdere, hvilke kompetencer det fremtidige arbejdsmarked efterspørger, og det derfor er svært at målrette uddannelsesaktivering og andre aktive tiltag.

*Når det er muligt at uddanne tusindvis af unge i det ordinære uddannelsessystem årligt, der i høj grad bliver efterspurgt på arbejdsmarkedet, må det også være muligt at opkvalificere ledige gennem den aktive arbejdsmarkedspolitik. Jobrotation er f.eks. et redskab, hvor man meget præcist kan opkvalificere ledige på områder, hvor der f.eks. er gode jobmuligheder.*