

AE's kommentarer til vismandsrapport - oktober 2017

Notatet kommenterer vismændenes (DØR's formandskabs) diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 10. oktober 2017.

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

1 Konjunktur og offentlige finanser

Vismændene forudser et bredt funderet opsving med udsigt til en vækst på 2,3 pct. både i år og til næste år samt en vækst på 2 pct. i 2019. Samtidig forventer vismændene en beskæftigelsesfremgang på 44.000 personer i 2017, 39.000 personer i 2018 og 24.000 personer i 2018. Vismændene anfører, at der er tegn på voksende kapacitetspres og argumenterer for, at finanspolitikken ikke bør lempes.

AE er enige i hovedtrækkene i vismændenes prognose. AE mener heller ikke, at der er behov for at lempe finanspolitikken. Som vismændene helt rigtigt påpeger, er lønstigningerne dog fortsat afdæmpede, ligesom forbrugskvoten og forholdet mellem kapitalapparat og arbejdskraft (K/L-forholdet) ingenlunde er normaliseret endnu. AE mener, at der er plads til, at lønningerne begynder at stige kraftigere. Som vismændene selv viser, er konkurrenceevnen stærk. Samtidig vil kraftigere lønstigninger også give virksomhederne øgede incitamenter til at investere mere, så K/L-forholdet kan normaliseres igen. Samtidig skabes der også bedre muligheder for de personer, der i dag befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet, når der er rift om arbejdskraften. Derfor mener AE, at et vist moderat pres på arbejdsmarkedet kan være sundt for økonomien.

Den offentlige saldo

Vismændene forventer for 2017, at den offentlige saldo lander på et underskud på 0,9 procent af BNP, at der stort set er balance i 2018, og at der vil blive et støt stigende overskud frem mod 2025. Vismændenes prognose for den offentlige saldo er mere optimistisk end regeringens seneste prognose. Den er til gengæld i god overensstemmelse med AE's seneste prognose fra foråret 2017, når man korrigerer for udbetaling af efterlønsbidrag og boligskatter i årene 2018-2020, som udspringer af nye politiske aftaler.

Årsagen til den gunstige udvikling i saldoen i forhold til BNP frem mod 2025 skal findes på udgiftssiden. Indtægterne forventes nogenlunde konstante i forhold til BNP. Såvel det offentlige forbrug som udgifter til indkomstoverførsler forventes at udgøre en faldende andel af BNP. Regeringens udgiftslofter indebærer, at det offentlige forbrug bliver betydeligt lavere end i et neutralt forløb (dvs. korrigeret for demografi og velstand) frem mod 2025. Vismændene udtrykker desuden bekymring for, om regeringens beregningsforudsætninger holder. Bekymringen er, at hvis ikke effekterne af skattelettelser indtræder så kraftigt og hurtigt som forudsat, og hvis der er negative afledte effekter af den historisk lave offentlige forbrugsvækst, der planlægges, så overvurderer regeringen råderummets størrelse frem mod 2025.

AE er enig i formandskabets bekymring angående regeringens beregningsforudsætninger. Hvis ikke skattelettelserne faktisk løfter arbejdsudbuddet som forudsat, bliver råderummet til offentligt forbrug endnu mindre end

forudsat i beregningerne. Det er vanskeligt at tilbagerulle skattelettelser, når først de er vedtaget. Risikoen er derfor, at det offentlige forbrug ender med at blive endnu lavere end planlagt af regeringen.

AE er, som formandskabet også synes at være, bekymret for udviklingen i det offentlige forbrug. Man får, hvad man betaler for. Kvaliteten i børnepasning, i uddannelsessystemet, i sundhedssystemet og af landets infrastruktur har betydning for den fremtidige vækst. Regeringen risikerer således at placere dansk økonomi i slæbesporet ved at bruge store dele af råderummet på skattelettelser.

Den strukturelle saldo og råderummet

Vismændenes beregninger viser denne gang et strukturelt underskud i 2018 på 0,6 procent af BNP mod 0,2 i forårsrapporten. Der er dermed et brud med budgetlovens krav om et maksimalt underskud på 0,5 procent af BNP. En af flere årsager er, at væksten frem mod 2018 forventes i højere grad at være trukket af eksportefterspørgsel frem for indenlandsk efterspørgsel. Det betyder, at indtægter fra moms og punktafgifter – og dermed det samlede skatte- og afgiftstryk – reduceres. Dermed forværres den strukturelle saldo. Beregningen af den strukturelle saldo tager ikke højde for sådanne effekter af sammensætningen af efterspørgslen, idet den strukturelle saldo beregnes på baggrund af det forventede faktiske skattetryk (ekskl. særlige poster).

AE er enig med formandskabet i, at det er u hensigtsmæssigt, at beregningen af den strukturelle saldo ikke tager højde for sammensætningen af efterspørgslen. Den strukturelle saldo burde ikke påvirkes af midlertidige udsving i efterspørgslen sammensætning. Det understreger efter AE's opfattelse den store usikkerhed, der er forbundet med beregning af den strukturelle saldo. Det er højst bekymrende, at et så usikkert mål har så stor betydning for rammerne for den økonomiske politik, som tilfældet er med budgetlovens krav om et strukturelt underskud på maksimalt 0,5 procent af BNP.

Går man tilbage til formandskabets rapport fra efteråret 2015, var der et strukturelt overskud i 2018 på 0,5 procent af BNP. Vurderingen af den strukturelle saldo er altså i løbet af de forgange tre år forværret med 1,1 procentpoint. Det svarer til 22,7 mia. kr. (2016-niveau).

Det understreger igen, at råderummets størrelse er behæftet med stor usikkerhed. Hvis de reformer, der er gennemført, virker langsommere end antaget, eller hvis produktivitetsvæksten bliver lavere end antaget, så vil råderummet også vise sig at være lavere end anslået. Det er i den forbindelse også værd at nævne, at selvom der har været et offentligt underforbrug, og selvom man med genopretningspakken i 2010 gennemførte tiltag, som man forventede fra 2010-2013 ville forbedre den strukturelle saldo med 1½ pct.-point, vurderer vismændene i dag, at forbedringen på den strukturelle saldo var tæt på nul. Finansministeriet vurderer, at forbedringen var på blot 0,4 pct.-point. At forbedringen var væsentligt mindre end forventet skyldes, at de strukturelle indtægter har været mindre end ventet. Det kan skyldes, at man har været for optimistisk i forhold til, hvor kraftige reformernes effekter er og ikke mindst, hvor hurtigt reformerne slår igennem. Derfor er der god grund til at udvise forsigtighed i forhold til råderummets størrelse.

AE anbefaler i den forbindelse, at man ikke indregner dynamiske effekter på kort sigt, hvis man fra politisk hold vælger at give skattelettelser eller forringer overførselernes dækning.

I regeringens fremskrivning er der plads til at lade det offentlige forbrug vokse med gennemsnitligt 0,8 pct. om året, hvis der skal være *balance* på den strukturelle saldo i 2025. I vismændenes fremskrivning vokser det offentlige forbrug med gennemsnitligt 0,9 pct. om året frem mod 2025. Det svarer alt andet lige til, at det offentlige forbrug i runde tal vokser med ca. 4 mia. kr. mere end med en vækst på 0,8 pct. om året. På trods af den lidt større offentlige forbrugsvækst vurderer vismændene, at der i 2025 er et strukturelt *overskud* på den offentlige saldo på 0,8 pct. af BNP. Det svarer rundt regnet til 16 mia. kr.

Hvis vismændenes vurdering af den strukturelle saldo i 2025 er korrekt, vil råderummet frem mod 2025 i så fald være 16-20 mia. kr. større end regeringens fremskrivning anslår.

AE mener det er positivt, hvis råderummet er større end hidtil antaget. Men der er efter AE's opfattelse en overhængende risiko for, at den strukturelle saldo for 2025 vil blive nedjusteret, efterhånden som vi kommer nærmere, sådan som det skete efter genopretningspakken og aktuelt er sket for 2018 i vismændenes rapport. Det vil ske, hvis de indregnede positive effekter af diverse skattereformer ikke materialiserer sig med den styrke, der er forudsat i fremskrivningerne. Derfor er det en meget farlig kurs, regeringen er ude på i forhold til at bruge penge fra råderummet på forskud til at uddele skattelettelser.

Nedsæt et udvalg til at søge konsensus om den strukturelle saldo

Som påpeget flere gange ovenfor, er der stor usikkerhed om beregningen af den strukturelle saldo. Derfor anbefaler AE, at der nedsættes et udvalg på området med et bredt udsnit af eksperter fra både ministerier, Det Økonomiske Råd, universitetsverden og lignende. De skal søge konsensus om den bedste metode og tilgang og skal løbende vurdere den strukturelle saldo i lyset af nye informationer og tiltag. Ændringer skal dokumenteres, der skal argumenteres for, hvorfor der er ændret, og så der skal være adgang til modelapparatet. Beregningen af den strukturelle saldo er ikke bare en uskyldig regneøvelse. Det er det tal, som den økonomiske politik indrettes efter.

2 Langvarigt offentligt forsørgede

Vismændene præsenterer i kapitel 2 en analyse af udviklingen i andelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder, der er langt fra arbejdsmarkedet og langvarigt offentligt forsørgede. I vismandsrapporten defineres langvarigt offentligt forsørgede som personer, der har været på offentlig forsørgelse i fire ud af de seneste fem år.

Vismændene finder, at udviklingen i andelen, der er langvarigt offentligt forsørgede i den erhvervsaktive alder er faldet, men at der i 2016 fortsat er 395.000 langvarigt offentligt forsørgede personer.

AE kvitterer for en omfattende undersøgelse, men savner policy-anbefalinger. Vismændene finder, at langt hovedparten af de langvarigt offentligt forsørgede i analysen modtager førtidspension, (langvarig) kontanthjælp eller er i fleksjob, altså grupper, der sædvanligvis betragtes som værende langt fra ordinær beskæftigelse. Spørgsmålet er således, hvad det egentlige potentiale er for at reducere gruppen af langvarigt offentligt forsørgede.

Vismændene finder, at faldet ikke er sket for alle grupper (største fald 60-64 år samt indvandrere). For de fleste grupper af personer med dansk baggrund er der kun sket mindre ændringer (ufaglærtes andel er dog steget og 60-64 år faldet). Vismændene påpeger blandt andet, at det kan skyldes, at der er grupper, hvor niveauet afspejler dem, der reelt ikke har mulighed for at oppebære et arbejde.

AE finder det vigtigt at undersøge, om der er grupper, hvor yderligere reformer reelt ikke påvirker arbejdsmarkedsdeltagelsen, men kun har konsekvens for indkomst- og forbrugsmuligheder, som det også fremgår i rapporten. Et eksempel herpå er kontanthjælpsloftet. Finansministeriet finder f.eks., at kontanthjælpsloftet har meget beskedne effekter på arbejdsuddbuddet og beskæftigelsen. Samtidigt forventer regeringen, at antallet af fattige børn næsten vil blive fordoblet på grund af blandt andet kontanthjælpsloftet. De regner således med, at fattigdomsydelserne vil sende 7.000 børn under fattigdomsgrænsen.

AE savner derudover, at vismændene forholder sig til de senere år diskussion om, hvorledes en aktiv socialfaglig samt beskæftigelsesfremmende indsats kan nedbringe antallet af langvarigt offentligt forsørgede. Fokus i analysen synes alene at være lagt på ydelser og rettigheder.

Uddannelse har betydning

Vismændene finder, at hvis forsørgelsesandelen i de enkelte alders- og herkomstgrupper ikke havde ændret sig siden årtusindeskiftet, ville befolkningsudviklingen alt andet lige have medført en stigning i den samlede andel af langvarigt offentligt forsørgede i befolkningen med næsten to pct. points. Det fremføres herefter, at det øgede uddannelsesniveau formentlig har bidraget til at modvirke den stigning i forsørgelsesandelene, som befolkningsudviklingen ellers ville have forårsaget.

Vismændene lægger i rapporten op til, at det bør undersøges nærmere, hvilken rolle uddannelse spiller for sandsynligheden for at havne i langvarig offentlig forsørgelse, samt betydningen af hvilke uddannelser, der er tale om.

AE er helt enige. AE har allerede udarbejdet et omfattende analysearbejde af, hvilke effekter uddannelse har på erhvervsdeltagelsen. Der kan f.eks. henvises til rapporten "Uddannelse løfter beskæftigelsen for ufaglærte unge markant" (AE, maj 2017 - <https://www.ae.dk/analyser/uddannelse-loeften-beskaeftigelsen-for-ufaglarte-unge-markant>). Her vises det bl.a., at unge, der ikke har fået en uddannelse efter folkeskolen, vil få forbedret deres arbejdsmarkedstilknytning betragteligt med en erhvervsuddannelse i hånden.

Tilsvarende har analyser vist, at de unge, der i dag får en erhvervskompetencegivende uddannelse, både har større arbejdsmarkedstilknytning og større nettobidrag til de offentlige finanser end sammenlignelige unge uden uddannelse, jf. "Uddannelse forlænger arbejdslivet med 35 procent" (AE, juli 2015 - https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_uddannelse-forlaenger-arbejdslivet-med-over-35-procent.pdf)

Ufaglærte i gruppen af langvarigt forsørgede

Vismændene finder, at andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund er steget. Vismændene mener, at der skal søges en stærkere funderet forklaring på dette. De nævner dog samtidig, at en sandsynlig forklaring herpå er, at det stigende uddannelsesniveau har "løftet" de mest ressourcestærke ud af gruppen af ufaglærte og efterladt de mindst ressourcestærke med den svageste arbejdsmarkedstilknytning i gruppen.

AE mener, at en anden relevant forklaring på den større andel af langvarigt offentligt forsørgede ufaglærte med dansk baggrund er, at der kan være tale om en "teknologieffekt", hvor det på grund af den teknologiske udvikling er blevet sværere at klare sig som ufaglært.

Ikke-vestlige indvandrere

Vismændene finder, at når der tages højde for forskelle i alders- og uddannelsessammensætningen mellem personer med dansk baggrund og ikke-vestlige indvandrere, har ikke-vestlige indvandrere mere end dobbelt så stor sandsynlighed for at være langvarigt offentligt forsørgt end personer med dansk baggrund.

AE finder, at det er et udtryk for et stort integrationsproblem, at ikke-vestlige indvandrere har mere end dobbelt så stor sandsynlighed for at være langvarigt offentligt forsørgt som personer med dansk baggrund. Det er dog positivt, at ikke-vestlige efterkommere stort set har samme sandsynlighed for at blive langvarigt offentligt forsørgede, som personer med dansk baggrund, når der korrigeres for uddannelse og alder. Det understreger igen betydningen af en målrettet uddannelsesindsats for denne gruppe.

Vismændene finder, at i samme periode som andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt de ikke-vestlige indvandrere er faldet er beskæftigelsen i gruppen steget, men også andelen uden beskæftigelse og offentlig forsørgelse er steget (en smule).

AE finder det bekymrende, at flere falder igennem vores sikkerhedsnet. Vi har brug for sikkerhedsnettet for at sikre fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. En svækkelse af flexicurity-modellen bringer fleksibiliteten på arbejdsmarkedet i fare.

3 Brancheforskydninger og vækstudsigter

Vismændene præsenterer i kapitel 3 en analyse af brancheforskydninger og vækstudsigter. Vismændene finder, at dansk økonomi ikke lider af 'Baumols vækstsyge'. Ved Baumols vækstsyge betyder stigende priser i lavvækstbrancher, at disse branchers andel af det samlede BVT stiger, så den samlede produktivitetsvækst falder. Vismændene udtrykker dog en vis bekymring for, at Danmark kan blive smittet af vækstsyge fra vores nabolande.

I kapitlet bliver økonomiens sektorsammensætning betragtet som drevet af efterspørgsel og teknologi. AE bemærker, at sektorsammensætningen også er drevet af arbejdsstyrkens uddannelsessammensætning og dermed af uddannelsessystemet. Uddannelsessystemet spiller derfor en afgørende rolle for, hvor Danmark i fremtiden vil opnå komparative fordele i den internationale konkurrence. Intuitionen er ganske enkelt, at hvis Danmark uddanner flere IT-folk, så vil IT-branchen komme til at fylde mere, og Danmark vil eksportere mere IT. Argumentet er i den teoretiske litteratur kendt som Rybczynskis teorem. I forhold til bekymringen for at Baumols syge kan "smitte" fra nabolandene savner AE en nærmere diskussion af de bagvedliggende mekanismer.