

AE's kommentarer til vismandsrapport - maj 2018

Notatet kommenterer vismændenes (DØR's formandskabs) diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 29. maj 2018.

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 en vækst i BNP på omkring 2 pct. de kommende år og en beskæftigelsesfremgang på 70.000 personer frem mod 2019. Vismændene anfører, at presset på arbejdsmarkedet er øget og forventer, at det vil føre til højere lønstigninger, end vi hidtil har set. Vismændene skriver samtidig, at konkurrenceevnen er god, og at dansk økonomi godt kan tåle lidt højere lønstigninger.

AE er enig i hovedtrækkene i vismændenes prognose. AE er også enig i, at konkurrenceevnen er så god, at vi godt kan tåle kraftigere lønstigninger, uden at økonomien bliver overophedet. Kraftigere lønstigninger kan også give virksomhederne øgede incitamentter til at investere mere, så K/L-forholdet (som måler mængden af maskiner og udstyr pr. arbejdstime) kan blive normaliseret igen. Højere lønstigninger vil også styrke det private forbrug, som stadigvæk er præget af krisen. AE mener samtidig, at et moderat pres på arbejdsmarkedet er sundt for økonomien, fordi det giver bedre muligheder for, at personer på kanten af arbejdsmarkedet kan komme i arbejde.

AE mener, at der fortsat er mange ledige ressourcer på arbejdsmarkedet. Omkring halvdelen af de job, der er skabt siden 2013, er deltidsjob. Hvis behovet er der, kan arbejdsgiverne oprette flere fuldtidsstillinger. Ifølge et særudtræk, som Danmarks Statistik har lavet for LO, er der 196.000 lønmodtagere, som gerne vil arbejde mere. Samlet vurderes det, at der her ligger et potentiale for yderligere 53.000 fuldtidsbeskæftigede. Derudover er der mange nyuddannede unge, som mangler et arbejde, ligesom der fortsat er 17½ mio. arbejdsløse i EU.

Virksomhederne skal udnytte de ressourcer, der er på arbejdsmarkedet, og oprette flere praktikpladser. Det er paradoksalt, at det selv indenfor fag med mangel på arbejdskraft er svært for unge at finde en praktikplads.

Vismændene påpeger på side 25, at man skal være opmærksom på, om der opbygges store ubalancer i form af fx stor gældsætning eller forværring af konkurrenceevnen, som kan føre til en hård landing efter en endt højkonjunktur. Vismændene ser aktuelt ikke tegn på store ubalancer i økonomien.

AE er enig med vismændene i, at der ikke er tegn på store ubalancer. Konkurrenceevnen er stærk, og forbrugerne er fortsat meget forsigtige med at bruge penge. På trods af gode jobmuligheder, lave renter, pæne reallønstigninger og en positiv udvikling på boligmarkedet, anvender forbrugerne fortsat en meget lav andel af deres indkomst på forbrug. Virksomhederne har også fortsat et stort investeringsefterslæb. K/L-forholdet, som måler mængden af maskiner og udstyr pr. arbejdstime, er ikke genoprettet endnu.

Største risiko for opsvinget er boligmarkedet

AE mener, at den største risiko for opsvinget knytter sig til boligmarkedet. De ekstremt lave renter kan gøre os fartblinde og puste en boble op på boligmarkedet specielt i København og Århus. I forbindelse med hovedparten af de kriser, dansk økonomi har oplevet, er den reale boligpris steget kraftigt op til krisen og er efterfølgende faldet i løbet af krisen. Typisk har disse stigninger i boligpriserne også været ledsaget af kraftige stigninger i forbrugskvoten og investeringskvoten. Det er dog ikke tilfældet i øjeblikket. Forbrugskvoten er fortsat meget lav, og selvom der er kommet lidt mere gang i investeringerne, så er K/L-forholdet så lavt, at der udestår et stort investeringsefterslæb efter krisen.

Vi har overholdbare offentlige finanser

Vismændene har på side 71 en beregning, som viser, at det såkaldte råderum på de offentlige budgetter plus diverse reserver frem mod 2021 kan dække det demografiske pres på det offentlige forbrug. Råderummet plus reserver frem mod 2021 rækker iflg. beregningerne dog ikke til andet end at sikre, at de offentlige servicetilbud kan følge med befolkningsudviklingen. Der er iflg. beregningerne ikke penge til at sikre en vækst i det offentlige forbrug frem mod 2021, hvor velstandsfremgangen i samfundet også smitter af på de offentlige servicetilbud. Fra 2021 og frem til 2025 rækker råderummet til at sikre en offentlig service, som både følger med befolkningsudviklingen og velstandsfremgangen i samfundet.

Når vi ser endnu længere frem, viser vismændenes fremskrivning, at de offentlige finanser er overholdbare. Dvs. at vi permanent betaler mere i skat, end vi får tilbage i form af offentlig service og overførselsindkomster. Konkret skønner vismændene, at vi ville kunne hæve de offentlige udgifter med 0,9 pct. af BNP i al fremtid og samtidig have holdbare offentlige finanser med en stabil offentlig gældskvote. Det svarer til godt 20 mia. kr. årligt. Overholdbarheden skyldes bl.a. reformen af tilbagetrækningsalderen, som frem mod 2050 hæver pensionsalderen til 72 år. Vismændene anfører, at overholdbare offentlige finanser i det lange løb er entydigt velfærdsfremmende og bør begrundes politisk.

AE mener, at det er paradoksalt, at vi, når vi har overholdbare offentlige finanser, frem mod 2021 lægger så stramme bånd på de offentlige budgetter, at der kun lige akkurat er penge til at sikre en uændret offentlig serviceudgift pr. bruger. I årene frem mod 2021 ville man godt kunne lade det offentlige forbrug følge både med befolkningsudviklingen og velstandsfremgangen og stadigvæk sikre holdbarhed på de offentlige budgetter. Siden 2010 er det offentlige forbrug stort set ikke vokset og er hverken fulgt med befolkningsudviklingen eller velstandsfremgangen i samfundet, så der i dag udestår et efterslæb. I forhold til den aktivitetsvirkning, der følger af øget offentligt forbrug, kan man, hvis det er nødvendigt på kortere sigt, stramme finanspolitikken på andre måder end ved at holde det offentlige forbrug i så stramme tøjler, at de offentlige servicetilbud udhules.

Efter 2021 rækker råderummet til at lade de offentlige serviceudgifter følge med befolkningsudviklingen og velstandsfremgangen, men det har regeringen ikke tænkt sig.

Regeringen har, når man ser på hele perioden 2018-2025, kun afsat ca. 12½ mia. kr. til at øge det offentlige forbrug. Til sammenligning udgør det demografiske pres fra 2018 frem til 2025 ca. 22 mia. kr. Konsekvensen af den meget lave vækst i de offentlige serviceudgifter vil være, at det offentlige serviceniveau forringes.

En lavere beløbsgrænse vil ramme de ufaglærte

Vismændene anbefaler at lette adgangen for udenlandsk arbejdskraft ved at sænke beløbsgrænsen.

AE er ikke enig i, at beløbsgrænsen bør sænkes, men mener at grænsen fortsat bør ligge væsentligt over medianindkomsten. I dag ligger beløbsgrænsen på knap 418.000 kr. Godt halvdelen af fuldtidsbeskæftigede faglærte tjener i dag mere end dette niveau. Beløbsgrænsen bør være en ordning, som virksomheder kan anvende til at tiltrække højt specialiseret arbejdskraft. I stedet for at sænke beløbsgrænsen tilråder AE, at virksomheder op-søger arbejdskraft inden for EU's grænser, hvor der allerede i dag er fri bevægelighed for arbejdstagere.

I vismændenes forårsrapport 2017 var der en analyse af, hvordan udenlandsk arbejdskraft påvirker arbejdsmarkedstilknytning og lønindkomst for indfødte i Danmark. Her fandt vismændene en negativ effekt af indvandring på ufaglærte indfødtes beskæftigelse og en positiv sammenhæng mellem indvandring og ufaglærte indfødtes ledighed. Det er således de grupper på arbejdsmarkedet med den korteste uddannelsesbaggrund, som vil blive ramt, hvis beløbsgrænsen sænkes, og der hentes mere udenlandsk arbejdskraft til landet.

På baggrund af disse resultater understregede Vismændene, at et fleksibelt arbejdsmarked med en aktiv arbejdsmarkedspolitik kan bidrage til, at personer, som bliver påvirket negativt af udenlandsk arbejdskraft, f.eks. gennem opkvalificering eller støttet beskæftigelse hjælpes godt videre. Som følge heraf anbefalede vismændene, at der fokuseres på efteruddannelse for ufaglærte.

AE er enig i, at et fleksibelt arbejdsmarked med en aktiv arbejdsmarkedspolitik er nødvendigt for at sikre arbejdsmarkedstilknytningen for de grupper, som bliver påvirket negativt af den udenlandske arbejdskraft og globaliseringen. AE mener desuden, at efteruddannelse er et vigtigt instrument for at sikre, at ufaglærte og andre personer med løsere tilknytning til arbejdsmarkedet, f.eks. flygtninge, også i fremtiden har kompetencer, som virksomhederne efterspørger. Selvom behovet er det modsatte, så har AMU-deltagelsen været faldende de seneste par år.

Mere dokumentation for økonomiske beregninger

I kapitlet efterspørger vismændene, at de økonomiske effekter af den økonomiske politik i højere grad bliver dokumenteret. Det gælder fx effekterne på den faktiske og strukturelle saldo, på holdbarheden og råderummet.

AE er enig i, at der er behov for mere dokumentation om de beregnede økonomiske effekter. AE efterspørger dog også mere dokumentation om de beregningsforudsætninger, som ligger bag beregningerne. Der er bl.a. behov for, at opgørelsen af den strukturelle saldo bliver gjort væsentlig mere gennemsigtig, end den er i dag.

Der er store usikkerheder 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, universitetsverdenen 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 skal der være adgang til modelapparatet.

2 Finanspolitisk holdbarhed

Den langsigtede fremskrivning præsenteret i kapitel 2 viser, at de danske offentlige finanser er i god stand. Vismændenes fremskrivning indebærer, at Danmark ikke ser ud til at blive ramt af den såkaldte hængekøje-problematik, hvor midlertidig demografisk modvind i en årrække bringer den strukturelle saldo i karambolage med budgetlovens saldokrav. Fremskrivningen tager ikke højde for mulige konjunktursving.

AE er tilfreds med, at vismændene afliver myten om "hængekøje-problemet" og om, at velfærdssamfundet med det aktuelle udgiftsniveau er underfinansieret. Man kan derfor ikke begrunde yderligere besparelser på den offentlige service med økonomisk nødvendighed og stramme rammer. Danskerne har med tilbagetrækningsreformen udsigt til Europas højeste pensionsalder ("Det danske arbejdsmarked sigter mod flere Europarekorder" - <https://www.ae.dk/analyser/det-danske-arbejdsmarked-sigter-mod-flere-europarekorder>). Sammen med andre reformer betyder det, at fremtidens velfærdssamfund er mere end finansieret - der er endda råd til at investere mere i uddannelse, infrastruktur og offentlig service.

Revision af budgetloven

Budgetloven skal revideres i det kommende folketingsår. Budgetloven forbyder med det såkaldte saldokrav strukturelle underskud på over 0,5 pct. af BNP. Ifølge vismændene har saldokravet medført et for kortsigtet fokus i tilrettelæggelsen af finanspolitikken. Vismændene anbefaler, at budgetloven bliver tilpasset, så tilrettelæggelsen af finanspolitikken i højere grad sker med et flerårigt fokus.

AE er enig med vismændene i, at budgetloven bør tilpasses, så finanspolitikken i højere grad bliver tilrettelagt efter langsigtede målsætninger end efter den strukturelle saldo. Vismændene anfører i kapitel 1, at den strukturelle saldo er forværret af nye prisskøn. Det tydeliggør, at den er særdeles usikker at styre efter.

Budgetloven har samtidig indført udgiftslofter for stat, regioner og kommuner, som skal overholdes hvert år. Vismændene påpeger, at udgiftslofterne i praksis har medført, at de offentlige delsektorer kun ser ét år frem, når de planlægger deres udgifter. Dermed kan investeringer, der først giver afkast i senere år, blive trængt i baggrunden ift. kortsigtede nedskæringer. Af hensyn til en mere effektiv anvendelse af de offentlige midler anbefaler vismændene, at reglerne ændres, så den enkelte institution får bedre muligheder for at flytte midler mellem årene.

AE tilslutter sig vismændenes anbefalinger af, at der indføres et flerårigt element i de udgiftslofter, som staten, regionerne og kommunerne skal overholde.

Vismændene påpeger, at den offentlige sektor har store skattetilgodehavender på danskernes pensionsopsparinger. Det skyldes, at de pensionsmidler, der forrentes i dag, først beskattes, når de bliver udbetalt. Hvis man kunne indregne skatteværdien af renterne i saldoen, når renterne påløb, ville det give en permanent forbedring af den offentlige saldo. Vismændene vurderer, at det ville forbedre saldoen permanent med over 2 pct. af BNP. Tilsvarende ville det forbedre saldoen permanent med 0,4 pct. årligt, hvis man indregnede kursgevinster på offentlige aktiver. Andre implicitte aktiver og passiver kan trække lidt op og ned.

I opgørelsen af saldoen er der således væsentlige skjulte indtægter, som ikke er indregnet. Derfor vurderer vismændene, at der ikke er nogen økonomisk begrundelse for at forbyde strukturelle underskud

på over 0,5 pct. af BNP i en situation med overholdbare offentlige finanser. Vismændene bemærker, at budgetlovens saldokrav ikke i sig selv bør kunne begrunde opstramninger.

AE er enig. Med skjulte skatteindtægter på over 2 pct. af BNP kan vi have væsentligt større offentlige underskud, end budgetloven tillader – og stadig omfordele midler til fremtidige generationer. Der er således ikke noget økonomisk grundlag for at sætte så stramme tøjler på den offentlige saldo, som budgetloven gør. Der er ikke noget ansvarligt ved at have overholdbare offentlige finanser eller ved at føre en for stram finanspolitik i lavkonjunkturer. Det ville være mere ansvarligt at investere mere i uddannelse og offentlig service og i højere grad stabilisere konjunkturudsving.

Vismændene anbefaler, at saldokravet lempes. Det kan ske inden for de nuværende EU-regler. Således kræver EU-Kommissionen kun, at Danmark ikke har strukturelle underskud på mere end 1 pct. af BNP. Saldokravet kan desuden lempes ved, at regeringen arbejder for, at EU-Kommissionen tager højde for danskernes store pensionsopsparinger i deres krav til Danmark. Det kan ifølge vismændene ske ved, at EU ændrer regelsættet for alle lande eller via en dansk særregel.

AE er enig i vismændenes anbefaling af, at vi som minimum bør udnytte de muligheder, EU giver. AE er også enig i, at regeringen bør arbejde for, at EU-Kommissionens krav tager højde for de store skattetilgodehavender på danskernes pensionsopsparinger.

3 Uddannelsesstøtte til de videregående uddannelser

Vismændene præsenterer i kapitel 3 en række analyser af uddannelsesstøtten på de videregående uddannelser i Danmark.

Vismændenes analyse viser, at udgifterne til uddannelsesstøtte har været stigende, at den samlede studiestøtte er højere i Danmark end i Norge og Sverige, og at stipendier udgør en større andel af den samlede støtte i Danmark. Samtidig præsenteres en række argumenter for uddannelsesstøtte som fx til sikre adgang til lige muligheder for uddannelse, imødegå markedsfejl og skatteforvridning eller at sikre samfundsmæssige hensyn.

AE er enig i, at den danske studiestøtte er vigtig for at sikre lige muligheder for de studerende. Det skal være evner og præferencer, der skal være det afgørende for at få en videregående uddannelse og ikke familiens indkomstforhold. AE har offentliggjort tal, der viser, at andelen af unge uden uddannelse er fem gange større blandt børn af ufaglærte sammenlignet med børn af akademikere ("[Erhvervsuddannelserne skaber mønsterbrydere](https://www.ae.dk/analyser/erhvervsuddannelserne-skaber-moensterbrydere)") - <https://www.ae.dk/analyser/erhvervsuddannelserne-skaber-moensterbrydere>). Der er således stadig massive forskelle på chancerne for at få en uddannelse efter grundskolen, og derfor mener AE, at der generelt skal værnes om den danske SU. Vi har stadig meget langt til lige muligheder for at få en uddannelse efter grundskolen.

En større del af SU'en på kandidatniveau kan gives som lån

Vismændene har i kapitlet lavet en større litteraturgennemgang, der viser, at såvel SU-stipendier som lån øger uddannelsesoptaget og mindsker frafaldet – især blandt studerende fra lavindkomstfamilier. Da udgifterne til SU-stipendier er markant større end til SU-lån, og da det ikke er afgørende, om støtten gives som stipendier eller lån, så argumenterer vismændene for fremover at give en større del af SU'en

som lån fremfor stipendier. Konkret foreslår vismændene, at uddannelsesstøtten på kandidatdelen helt eller delvist omlægges til lån.

AE kvitterer for den grundige af gennemgang af litteraturen. Regeringen indførte i 2016 omprioriteringsbidraget på 2 procent årligt for samtlige uddannelsesinstitutioner. Omprioriteringsbidraget betyder, at der i år skal spares over 2 mia. kr. stigende til 4,2 mia. kr. i 2021 på såvel ungdomsuddannelser som videregående uddannelser (se AE-analysen "Regeringen sparer tusindvis af kroner pr. studerende" - <https://www.ae.dk/analyser/regeringen-sparer-tusindvis-af-kroner-pr-studerende>)

Samtidig ser vi, at det fortsat er omkring hver sjette ung, der ikke får en uddannelse udover grundskolen (se AE-analysen "Rekordlav andel af de unge går den faglærte vej" - <https://www.ae.dk/analyser/rekordlav-andel-af-de-unge-gaar-den-faglaerte-vej>). Derfor er det afgørende for AE, at de besparelser, som det ville give at omlægge fra stipendier til lån på kandidatuddannelserne, skal blive i uddannelsessektoren for at sikre kvaliteten på uddannelserne og ikke mindst, at flere unge får en uddannelse.

AE er enig i, at der kan være perspektiver i at omlægge stipendierne til lån på kandidatuddannelserne. SU-stipendierne på kandidatdelen betyder, som de er nu, at der i dag sker en omfordeling til dem, der kommer til at have de højeste indkomster og samtidig kommer fra hjem med høj indkomst. Når vi samtidig ser, at næsten hver anden, der vokser op med ufaglærte forældre, ikke får en uddannelse, så bør de penge, der vil blive frigivet på en omlægning af SU på kandidatdelen, bruges til at sikre, at flere unge får en uddannelse.

Vigtigt at der gives SU på de korte og mellemlange videregående uddannelser

AE mener, at hvis der skal ændres i det nuværende system, så skal det ikke være på de korte eller mellemlange videregående uddannelser, men udelukkende på kandidatdelen.

Et af argumenterne for dette er netop, at unge fra lavindkomstgrupperne kan være mindre tilbøjelige til at optage gæld med uddannelse for øje og derfor vil være mindre tilbøjelige til at uddanne sig. Dette kunne svare til at bruge målrettet uddannelsesstøtte, som vismændene nævner i kapitlet; altså at de grupper, hvor der er flere studerende fra lavindkomstfamilier, får uddannelsesstøtte, hvilket i højere grad er tilfældet på KVU og MVU, hvor der er en mere ligelig fordeling af studerende efter hjemmebaggrund.

Omlægning af SU må ikke have social slagside

Vismændene laver i kapitlet to modelberegninger af ændringer af det nuværende SU-system. Den ene beregning viser, at en reduktion i SU-stipendierne på 10 procent vil reducere andelen, der fuldfører en videregående uddannelse med 0,5 procentpoint, mens en omlægning på 10 procent af stipendierne til lån vil reducere andelen 0,3 procentpoint.

AE advarer mod, at man på baggrund af analyserne i kapitlet laver generelle omlægnings eller nedskæringer af SU-mulighederne. Vismændene pointerer selv, at en uhensigtsmæssig implementering kan have negative konsekvenser for den enkelte og samfundet. AE mener også, at man skal være opmærksom på, at en omlægning af SU'en på kandidatuddannelserne ikke bliver en generel legitimering i retning af at forringe uddannelsesstøtten i Danmark. Hverken i forhold til generelle forringelser eller omlægnings til lån på andre uddannelser end kandidatuddannelserne.

Det er afgørende for AE, at en eventuel omlægning ikke gør det sværere for unge fra hjem med kort uddannelsesniveau at få en uddannelse, og at beslutningen om at tage en uddannelse ikke påvirkes i negativ retning. Beregninger, som AE har foretaget, viser, at der er store gevinster af at uddanne – både generelt, men også i forhold til at få uddannet de unge, der i dag ikke får en uddannelse.

AE er enig i, at baggrunden for en eventuel omlægning af SU'en på kandidatdelen til lån bør være, at kandidatstuderende har mindre usikkerhed om deres fremtidige indkomst og bedre information om egne kvalifikationer i kraft af at have gennemført en bacheloruddannelse. Dertil kommer, at mulighederne for at supplere sin indkomst ved studiearbejde er en større mulighed på en kandidatuddannelse. AE har tidligere vist, at studierelevante job reducerer risikoen for at havne i ledighed efter endt uddannelse (Se analysen "Ledighedsrisiko blandt nyuddannede akademikere" - <https://www.ae.dk/analyser/ledighedsrisiko-blandt-nyuddannede-akademikere>). Vismændene finder også i deres gennemgang, at moderat studiearbejde kan være gavnligt, selvom det også kan forlænge studietiden.

Udenlandske studerende er ikke et argument for at forringe eller omlægge SU'en

Vismændene nævner som en fordel ved omlægning fra stipendie til lån, at dette vil gøre det mindre attraktivt for udlændinge at søge til Danmark efter en billig uddannelse.

AE anerkender, at omlægningen vil gøre det mindre attraktivt for udlændinge at søge hertil kun for at tage uddannelse, men man bør holde sig for øje, at hovedparten af de udlændinge, der modtager SU i Danmark, er herboende indvandrere eller efterkommere – altså et vidne om en succeshistorie.

Kun omkring 3 procent af de samlede SU-udgifter går til udenlandske studerende (Se AE-analysen "Kun 3 pct. af udgifterne til SU går til udenlandske studerende" - <https://www.ae.dk/analyser/kun-3-pct-af-udgifterne-til-su-gaar-til-udenlandske-studerende>). Vismændene nævner også, at gruppen af studerende, der kun kommer for at læse, er begrænset. Udenlandske studerende er derfor ikke et argument i sig selv for at forringe SU'en eller omlægge den.