

AE's kommentarer til vismandsrapport - december 2018

Notatet kommenterer vismændenes (DØR's formandskabs) diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 4. december 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 vækstrater på omkring 2 procent de næste par år og fortsat jobfremgang. Beskæftigelsen vurderes aktuelt at ligge lidt over sit strukturelle niveau, men vismændene anfører, at den fortsatte vækst i arbejdsstyrken er med til at tage presset af arbejdsmarkedet.

AE er enig i hovedtrækkene i vismændenes prognose for dansk økonomi. AE ser ikke noget problem i, at beskæftigelsen ligger lidt over sit strukturelle niveau. Dansk økonomi rammer ikke muren og bliver overophedet, bare fordi beskæftigelsen kommer lidt over de strukturelle niveauer. Et moderat pres på arbejdsmarkedet gør det lettere for de grupper, der i dag befinder sig i udkanten af arbejdsmarkedet at komme i arbejde.

Historisk har det ikke været arbejdsmarkedet, der har været den udløsende faktor for en krise. Lønstigningerne i 1987 var nok høje, men det var ikke tilbageslag i eksporten, som fremkaldte de efterfølgende syv magre år.

Den vedvarende stigning, vi så i beskæftigelsen fra midten af 90'erne og frem, skyldtes ikke kun reformer, men også de overvejende gode konjunkturer, som vi oplevede fra midten af 90'erne, og at man tillod et moderat pres på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsen lå i lange perioder i 90'erne således lidt over de strukturelle niveauer, uden at økonomien blev overophedet.

Derfor bør finanspolitikken de kommende år også understøtte, at den positive udvikling, vi i øjeblikket ser på arbejdsmarkedet, kan fortsætte. Opsvinget er så selv bærende, at der ikke er nogen grund til, at finanspolitikken øger farten i dansk økonomi, men omvendt skal finanspolitikken heller ikke strammes for voldsomt.

Vismændene vurderer, at den planlagte stramning af finanspolitikken er passende, men at man samtidig hurtigt skal være klar til yderligere stramninger af finanspolitikken, hvis en overophedning pludselig rykker nærmere. Vismændene peger i den forbindelse på, at man kan reducere væksten i det offentlige forbrug, udskyde planlagte offentlige investeringer, udskyde planlagte skattelettelser eller fjerne/begrænse BoligJobordningen. Vismændene skriver i den forbindelse også, at "Grundlæggende reformer af dagpenge- og kontanthjælpssystemet og ændringer i pensionssystemet bør ikke være motiveret af en konjunkturbetinget mangel på arbejdskraft".

AE er helt enig i, at et evt. pres på arbejdsmarkedet ikke skal afhjælpes gennem klassiske udbudsreformer, som kan have bivirkninger i form af svækket sikkerhedsnet og øget ulighed. Det bør heller ikke være forringelser af lønmodtagernes forsikring mod arbejdsløshed, det sociale sikkerhedsnet eller de nedslidte på arbejdsmarkedet, som skal lukke hullet på de offentlige budgetter, hver gang en regering giver ufinansierede skattelettelser, som

dem der blev givet i 2008 og 2009. Hvis presset på arbejdsmarkedet bliver for stort, skal det afhjælpes gennem finanspolitikken.

AE mener ikke, at det er hensigtsmæssigt at anvende de offentlige serviceudgifter til at stramme finanspolitikken. De offentlige serviceudgifter er siden 2010 ikke fulgt med det demografiske træk. Det er også bredt anerkendt, at offentlige investeringer i infrastruktur, uddannelse, forskning og udvikling er vigtige langsigtede vækstdrivere. I forhold til sådanne langsigtede investeringer er det heller ikke hensigtsmæssigt med en stop-and-go-adfærd. Hvis det bliver nødvendigt med en finanspolitisk stramning, er en udskydelse af planlagte skattelettelser eller at fjerne boligjobordningen at foretrække.

I forhold til den aktuelle finanspolitik er det også værd at bemærke, at det ligeså hurtigt kan blive nødvendigt at holde hånden under økonomien igen, hvis væksten i udlandet svigter. Usikkerhederne i de globale konjunkturer er, som vismændene helt rigtigt skriver, store. Meget tyder på, at væksten i udlandet har toppet, og de fulde virkninger af Brexit kendes endnu ikke. Endelig stopper ECB sit opkøbsprogram ved udgangen af december, og rentestigninger kan tillige komme på tale i anden halvdel af 2019. De pengepolitiske stramninger vil i sig selv lægge en dæmper på efterspørgslen både i Europa og herhjemme. Derfor skal der også være et beredskab i tilfælde af, at væksten i udlandet aftager.

Vismændene argumenterer for, at farerne fra den finansielle sektor bl.a. kan mindskes med strammere krav til bankerne. Vismændene anfører, at det er positivt, at de makroprudentielle krav til banker og kreditinstitutter, som bl.a. sigter på at nedbringe udbredelsen af variabelt forrentede lån samt afdragsfrie lån, er blevet strammet siden finanskrisen.

AE er enig i, at det er positivt med en vis regulering af den finansielle sektor. Der har historisk været en tendens til, at reguleringen lempes i de gode tider og strammes op efter, at problemerne er indtrådt. Derfor skal man afholde sig fra større dereguleringer og løbende opdatere kravene til finanssektoren i takt med, at der kommer nye finansielle produkter på markedet.

Vismændene skriver på side 74, at råderummet på de offentlige budgetter er mindre end det demografiske og velstandskorrigerede træk i 2019-2022. Det demografiske træk er den vækst, der skal være i det offentlige forbrug for at sikre en uændret realudgift pr. bruger. Det demografiske træk afhænger af befolkningens størrelse og sammensætning. Det demografi- og velstandskorrigerede træk på det offentlige forbrug er den vækst i det offentlige forbrug, der sikrer, at udgiften pr. bruger følger med både ændringer i befolkningen og den generelle velstandsudvikling i økonomien.

AE mener i den sammenhæng ikke, at man kan tale om et "råderum". Man kan nemt få det indtryk, at "råderummet" er penge, vi har tilovers, som vi bare kan bruge løs af. Det er ikke tilfældet. Hvis man udover at sikre en offentlig service, som kan følge med befolkningsudviklingen, også vil sikre en offentlig service, som er tidsvarende, og hvor velstandsfremgangen i samfundet smitter af på de offentlige servicetilbud, slår det såkaldte "råderum" ikke til. I forvejen er det offentlige forbrug siden 2010 ikke engang fulgt med demografien. De offentlige servicetilbud bliver år for år udhulet, og det har fordelingsmæssige konsekvenser. Det er de dårligst stillede, som er mest afhængig af en god offentlig service, og hvis man ikke prioriterer de offentlige tilbud, så vælger dem, der har råd, de private tilbud. De dårligst stillede har ikke den mulighed. Det skaber et A- og et B-hold i samfundet.

2 Skat og arbejdsudbud

Vismændene har gennemgået tidligere undersøgelser af, i hvilket omfang beskæftigede ændrer deres arbejdstid, når marginals-katten på arbejdsindkomst bliver sat op eller ned. Vismændene konkluderer, at der generelt for Danmark og andre lande findes arbejdsudbudselasticiteter tæt på 0 for mænd, mens der for kvinder findes højere elasticiteter end for mænd. Undersøgelserne viser altså, at mænd i mindre eller ingen grad vælger at ændre deres arbejdstid, når marginals-katten sænkes, mens kvinder i nogen grad vælger at arbejde mere, når marginals-katten sænkes.

AE mener, at den store usikkerhed, der findes omkring, hvorvidt arbejdsudbudselasticiteten for mænd er forskellig fra 0, bør afspejles i de økonomiske ministeriers regneprincipper. Når gentagne undersøgelser finder, at mænd ikke eller i meget beskeden grad ændrer deres arbejdstid som følge af ændringer i skattesystemet, må de økonomiske ministerier nødvendigvis tage konsekvensen af dette.

AE mener for det første, at afledte adfærdsvirkninger på arbejdsudbuddet ikke bør indregnes på den korte bane, fx ved finanslovsforhandlinger. For det andet bør de økonomiske ministerier ikke indregne afledte arbejdsudbudsvirkninger for mænd, når gentagne undersøgelser viser, at arbejdsudbudselasticiteten for dem ikke er forskellig fra 0.

Usikkerheden omkring arbejdsudbudselasticiteten for mænd er af særlig stor betydning, når der beregnes afledte adfærdsvirkninger af ændringer i topskatten. Eftersom størstedelen af topskattebetalere er mænd, overvurderer de økonomiske ministerier i dag sandsynligvis selvfinansieringsgraden ved en topskattelettelse. Selvfinansieringsgraden angiver, hvor meget de øgede skatteindtægter fra ændret adfærd udgør af det umiddelbare provenutab ved skattelettelsen. Når selvfinansieringsgraden muligvis overvurderes, bliver topskattelettelser billigere på papiret, hvilket vildleder og forvrider de politiske prioriteringer. Dette kan ingen være tjent med.

Vismændene fremlægger resultaterne fra en ny empirisk undersøgelse, som undersøger effekten af ændringer i marginals-katten på timeudbuddet for dem, som er i beskæftigelse. Analysen er baseret på Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) for perioden 1997-2015, hvor beskæftigede spørges til, hvor mange timer de faktisk har arbejdet i en given uge. Vismændene konkluderer, at der for mænd, som i tidligere undersøgelser, findes en elasticitet tæt på 0, der er statistisk insignifikant. Man kan altså statistisk ikke afvise, at effekten er nul for mænd. For kvinder findes en elasticitet på 0,16, der er signifikant og af samme størrelsesorden som tidligere undersøgelser.

AE kan desværre hverken bekræfte eller afkræfte undersøgelsens resultater, da den nye empiriske undersøgelse ikke er blevet fremlagt. Der udestår således en grundig redegørelse for undersøgelsens datagrundlag og metode i vismændenes rapport, som er af vigtig betydning for at bedømme validiteten af resultaterne.

Vismændene benytter resultaterne fra den nye empiriske undersøgelse til at vurdere usikkerheden af de afledte adfærdsvirkninger på arbejdsudbuddet af hypotetiske ændringer i skattesystemet. Vismændene finder, at usikkerheden på de beregnede effekter er meget stor. Udfald såsom at der slet ikke er nogen arbejdsudbudseffekt eller direkte negativ arbejdsudbudsvirkning ligger inden for 95-pct.-konfidensintervallet. Særligt ved ændringer i topskattesatsen eller topskattegrænsen vurderes usikkerheden at være betydelig. Vismændene konkluderer på den baggrund, at de økonomiske ministerier i langt højere grad bør betone usikkerheden, når der indregnes afledte adfærdsvirkninger.

AE er enig med vismændene i, at den store usikkerhed omkring de afledte adfærdsvirkninger på arbejdsudbuddet af ændringer i skattesystemet bør betones, når der indregnes afledte adfærdsvirkninger. AE mener desuden, at usikkerheden om, hvorvidt arbejdsudbudselasticiteten for mænd overhovedet er forskellig fra 0, bør afspejles i de økonomiske ministeriers regneprincipper således, at der ikke indregnes afledte arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i skattesystemet på timearbejdsudbuddet for mænd.

3 Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Vismændene undersøger i kapitel III, hvorfor andelen af ufaglærte med dansk baggrund, som er langvarigt offentligt forsørgt, er steget siden årtusindskiftet, mens den har været faldende for de fleste andre befolkningsgrupper. Vismændene nævner tre mulige forklaringer: Ændringer i forsørgelsesordninger, ændringer i beskæftigelsesmuligheder og sammensætningen af gruppen af ufaglærte. Afslutningsvis viser de effekterne af at give flere ufaglærte en faglært uddannelse.

Vedrørende beskæftigelsesmulighederne ser vismændene på effekterne af den teknologiske udvikling, globalisering og indvandringen. De konkluderer, at "det kan ikke entydigt konkluderes, om den teknologiske udvikling, globalisering og indvandringen samlet set har betydet, at de ufaglærte med dansk baggrund har oplevet, at efterspørgslen efter deres arbejdskraft er reduceret eller øget". Mens en mindsket efterspørgsel efter ufaglærte og øget indvandring trækker i den ene retning, så trækker faldet i antallet af ufaglærte i den anden retning.

AE mener, at det er en succes, at flere har fået en uddannelse. AE mener desuden, at man kan sige, at der bliver mindre og mindre behov for ufaglærte. Det understøttes af figuren i kapitlet, der viser, at andelen af beskæftigede ufaglærte er faldet siden 1985. Derudover har AE tidligere vist, at der forventeligt vil komme et overskud af ufaglærte de kommende år, samtidig med at vi vil komme til at mangle folk med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Yderligere viser den historiske udvikling, at mere end 300.000 ufaglærte job er forsvundet de sidste 20 år.

Flere forhold i kapitlet peger i retning af at værne om vores flexicurity-model. Blandt andet at den teknologiske udvikling kan sætte de ufaglærte under pres. AE har tidligere fremlagt tal fra OECD, der viser, at job, som varetages af ufaglærte, er i fare for at blive automatiseret. Flexicurity-modellen er med til at sikre et arbejdsmarked med høj mobilitet, hvilket sammen med et godt sikkerhedsnet og mulighederne for livslang læring er med til at give et positivt samspil med den teknologiske udvikling på arbejdsmarkedet.

Ufaglærtes karakteristika

Om de ufaglærtes karakteristika finder vismændene, at de i gennemsnit er blevet mindre arbejdsmarkedsparate.

AE kvitterer for den grundige kortlægning af gruppen, men savner samtidig en konklusion på resultaterne. Hvis flere ufaglærte skal væk fra offentlig forsørgelse, så stiller det krav til et rummeligt arbejdsmarked. Tidligere har vi set, at marginaliserede grupper har haft markant nemmere ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet i højkonjunkturer. Dermed har vi nu en unik mulighed for at få de ufaglærte ind på arbejdsmarkedet eller i uddannelse. Det forudsætter således også, at virksomhederne vil medvirke til at skabe et rummeligt arbejdsmarked.

Vismændene viser bl.a., at en del ufaglærte selv har ufaglærte forældre. Det stemmer med de analyser, som AE har lavet i forhold til social arv, der viser, at den negative sociale arv stadig gør sig gældende. I dag får blot 6 ud af 10 blandt børn af ufaglærte en uddannelse.

Vismændene finder, at ufaglærte har dårligere helbred og er mere kriminelle end personer med en uddannelse. Her skal man være opmærksom på, at dette netop kan være en funktion af manglende uddannelse.

AE har tidligere peget på studier, der har vist, at en af gevinsterne ved uddannelse kan være bedre helbred samt lavere kriminalitet. Dette skal også ses i lyset af, at AE tidligere har vist, at en af de grupper, hvor andelen med et hårdt fysisk arbejdsmiljø er størst, er blandt ufaglærte. Hårdt fysisk arbejdsmiljø kan øge risikoen for at komme på sygedagpenge.

Vismændene finder helt overordnet, at andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund er vokset markant siden årtusindskiftet.

Den aktive beskæftigelsesindsats kan være et vigtigt redskab til at reducere gruppen af offentligt forsørgede. Det kan derfor undre, at regeringen med erhvervs- og vækstpakken fra november 2017 har skåret omkring en milliard kr. årligt i de samlede udgifter til aktivering mv.

Effekten af uddannelse til ufaglærte

Vismændene finder i afsnittet om uddannelse, at den gennemsnitlige effekt for alle ufaglærte er en forøgelse af beskæftigelsen på 29 procentpoint, hvis de fik en faglært uddannelse.

Vismændenes resultater svarer til den gennemsnitlige effekt, som AE fandt i 2017 i publikationen "Uddannelse, infrastruktur og børnepasning skaber velstand". AE kvitterer for, at vismandsrapporten bekræfter resultater fra tidligere AE-analyser.

AE kvitterer desuden for et grundigt modelarbejde, hvor der tages højde for mange baggrundsforhold og desuden mange af de faktorer, som AE også tog højde for i publikationen fra 2017 som fx forældrenes uddannelse og jobsituation samt karakterer fra grundskolen. Vismændene anvender også oplysninger om ungdomsjob i deres estimationer, som AE ligeledes har anvendt tidligere i analysen "Hæmsko: 10 sociale faktorer, der øger risikoen for at stå uden en uddannelse" (2013):

Vismændene vælger i sine konklusioner at fokusere på de ufaglærte, der har den største sandsynlighed for at få en uddannelse. Først fokuseres der på de 100 personer, der har en sandsynlighed for at få en faglært uddannelse på mindst 90 pct., hvor effekten er en forøgelse af beskæftigelsen på 14 procentpoint. Senere zoomer vismændene endnu længere ind på dem med 100 pct. sandsynlighed for at få en faglært uddannelse og finder 9 procentpoint. Argumentet for at fokusere på de unge med størst sandsynlighed er, at det vurderes at være dem, der er lettest at give en uddannelse.

AE mener ikke, at det giver mening at fokusere på effekten af en så snævert afgrænset gruppe. Når man vil evaluere den marginale beskæftigelseseffekt af at give en faglært uddannelse til unge uden uddannelse, giver

¹ https://www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_haemsko-10-sociale-faktorer-der-oeger-risikoen-for-at-staa-uden-uddannelse_0.pdf

det god mening ikke at se på alle unge (altså gennemsnittet), da der formentlig vil være nogle unge, der er meget langt fra at kunne gennemføre en uddannelse. Omvendt giver det heller ikke mening at se på en så snævert afgrænset gruppe, som når vismændene vælger at fokusere på den yderste marginale gruppe med de største chancer for at fuldføre.

AE anerkender, at der er forskel på effekten af at løfte forskellige grupper af ufaglærte til faglært niveau, og at der formentlig er nogle ufaglærte, der vil være sværere at løfte end andre. Det er dog ikke det samme som, at det kun er meningsfuldt at løfte de få ufaglærte, der har de allerbedste forudsætninger. Man kunne i stedet overveje at se bort fra de ufaglærte, der har den allersvageste baggrund. Dermed vil man få en effekt, der er noget større end de 9 procentpoint, og som vil gælde for en stor del af de unge, der i dag står uden en uddannelse.

Hvis man som vismændene kun fokuserer på de, der har de største chancer, så overser man potentialet for flere tusinde unge.

Vismændene finder, at ufaglærte med lav sandsynlighed for en uddannelse stadig har en lav beskæftigelse som faglærte. De skriver, at de vil gå fra en beskæftigelse som meget lav som ufaglært til lav beskæftigelse som faglært, og at det samlet set vil reducere beskæftigelse både blandt de ufaglærte, som den unge løftede forlod, og blandt de faglærte, som den unge vil komme til at tilhøre.

Med vismændenes formulering kan man komme til at overse den uhyre vigtig pointe, at den enkelte ufaglærte vil få forøget sin beskæftigelse, hvis vedkommende får en uddannelse som faglært. Det ses også af figurerne i kapitlet og er i tråd med, hvad AE viste i 2017; den enkelte ufaglærte, der får en faglært uddannelse, vil ikke komme op på samme beskæftigelse som alle faglærte, men de ufaglærte løftes betragteligt i forhold til deres eget udgangspunkt. Dermed vil den samlede beskæftigelse stige.

Vismændene konkluderer, at det er fornuftigt, at der fortsat ikke regnes med fuldt gennemslag på beskæftigelsen ved et uddannelsesløft af ufaglærte. Dermed tillægges ikke hele den observerede forskel i beskæftigelsesfrekvensen mellem ufaglærte og faglærte det at få en uddannelse.

AE er enig i, at der ikke skal regnes med fuldt gennemslag. Når faglærte har en højere beskæftigelse end ufaglærte, skyldes det til dels, at de ofte har haft bedre forudsætninger med sig i bagagen. Men herfra til at sige, at man kun skal regne med en effekt, som er fundet på færre end de 100 bedst stillede ufaglærte, er der meget langt. Ingen af de to yderpunkter giver særlig meget mening.

Vismændene estimerer, at en erhvervsuddannelse vil øge beskæftigelsen med 9 procentpoint for de få, der har 100 % chance for en faglært uddannelse.

Det er værd at bemærke, at de 9 procentpoint svarer til, at selve erhvervsuddannelsen forklarer omkring 25 pct. af den umiddelbare forskel mellem faglærtes og ufaglærtes beskæftigelse. Når Finansministeriet regner på effekterne af erhvervsuddannelser, lægger de netop et gennemslag på 25 procent til grund. Finansministeriets gennemslag svarer altså kun til effekten for de helt få allerbedst stillede. Dermed undervurderer Finansministeriet effekten af uddannelsesløft, som løfter en større gruppe end de få ufaglærte, der i dag har en 100% sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse.

Vismændene finder, at mange af de unge, der ikke har en uddannelse, har været i gang med en ungdomsuddannelse, og vismændene nævner specifikt frafaldet på erhvervsuddannelserne som problem i forhold til at sikre færre ufaglærte.

Disse fund stemmer med tal, som AE og DI udarbejdede i 2013. Det peger på, at det ikke nødvendigvis vil være markant mere omkostningsfyldt at uddanne flere ufaglærte til faglærte. Da mange af de unge, der i dag ikke har gennemført en uddannelse, har været i gang på en eller flere uddannelser, så peger det på, at det ikke nødvendigvis vil være markant dyrere at give flere unge en uddannelse, hvis pengene i systemet kan bruges anderledes.

Vismændene nævner, at brobygningsuddannelser kan sikre, at flere får en faglært uddannelse.

Der er også en lang række andre tiltag, der kan sikre, at flere får en faglært uddannelse. AE har for nylig vist, at der er stor forskel på skoleelevernes karakterer til afgangsprøverne alt efter, hvilken social klasse man er vokset op i. Derfor er en tidlig indsats vigtig.

Den fortsat relativt høje mangel på praktikpladser er også en faktor, der gør det svært for nogle unge at få en uddannelse. Måske især for de unge, der ikke har de bedste forudsætninger. Siden krisen er manglen på praktikpladser vokset, og de seneste tal viser, at manglen på praktikpladser stadig er markant forhøjet i forhold til før krisen.

Derudover bør man fjerne de gennemførte besparelser på erhvervsuddannelserne og voksen- og efteruddannelse samt sikre den aktive beskæftigelsesindsats. Omprioriteringsbidraget på erhvervsskolerne er blevet fjernet fra næste år, men det rokker ikke ved, at de har oplevet besparelser de senere år.