

AE's kommentarer til vismandsrapport - juni 2021

Notatet kommenterer vismændenes (DØR's formandskabs) diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 1. juni 2021.

Kontakt

Professor og formand for AE
Michael Rosholm
Tel: 22 94 18 47
rom@econ.au.dk

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

- 1 **Aktuel økonomisk politik**
- 2 **Konjunktur og offentlige finanser**

Kapitlerne behandles samlet i det nedenstående.

Overordnet om prognosen og de politiske anbefalinger

Vismændene forudser en hurtig genopretning for dansk økonomi. I år forventes en vækst på 2,9 procent, og til næste år ventes en vækst på 4,3 procent.

AE er enige i, at forudsætningerne for en hurtig genopretning er gode. Det private forbrug viser gode takter, og eksporten af varer har fået en flyvende start på 2021. Vækstskønnet for i år er behæftet med stor usikkerhed og afhænger i høj grad af, hvor stort faldet i BNP har været i første kvartal, og hvor kraftigt et rebound økonomien efterfølgende får. Derfor er der i øjeblikket også stor forskel på prognosemagernes bud på væksten for i år. Fælles for prognoserne i øjeblikket er dog, at de stort set alle forudser, at BNP ved udgangen af 2021 vil være tilbage på nogenlunde det samme niveau som før krisen. Den prognose er AE helt enige i.

Fælles for prognoserne er også, at dansk økonomi forventes at kunne finde tilbage til den oprindelige vækststi, vi fulgte, inden krisen ramte. Det står i kontrast til finanskrisen, hvor det ikke lykkedes. Når vi denne gang er hurtigt på vej tilbage på sporet, skyldes det ikke mindst de mange kompensationsordninger og finanspolitiske stimuli, som har været med til at redde i titusindvis af arbejdspladser.

Med udsigt til den relativt hurtige normalisering af dansk økonomi ser vismændene ikke grund til yderligere finanspolitiske lempelser i 2021 og anbefaler, at ekstraordinære hjælpepakker samt låne- og likviditetsordninger udfases. Endvidere fremhæver vismændene, at hvis økonomien udvikler sig som forventet, så bør finanspolitikken ikke bidrage til at øge efterspørgslen i 2022.

AE er enige i, at hjælpepakker og låne- og likviditetsordninger bør udfases, ligesom AE heller ikke ser noget behov for at lempe finanspolitikken yderligere i år. Som udgangspunkt ser AE heller ikke behov for, at finanspolitikken bidrager til at øge efterspørgslen i 2022. Usikkerheden i 2022 er dog stor, og det er vigtigt, at vi ikke strammer finanspolitikken for tidligt. Hvis der ligefrem skulle være et behov for at stramme finanspolitikken, anbefaler vi, at man ser på boligjobordningen (håndværkerfradraget). Bygge- og anlægsbranchen har meget travlt, og netop boligjobordningen er med til at øge risikoen for en overophedning i byggeriet.

Udviklingen på boligmarkedet har været overraskende, og vismændene forudser i år en vækst på 13,8 procent i huspriserne. Vismændene vurderer, at der ikke er noget akut behov for indgreb. Blandt andet er boligbyrden lav pga. de lave renter, og der har i 2020 også været en fremgang i indkomsterne, som

understøtter boligefterspørgslen. Dertil kommer, at potentielle boligkøbere sandsynligvis ikke har været så hårdt ramt af krisen, ligesom nedlukningen har øget opmærksomheden på ens egen boligsituation og kan have medført et skift i forbrugssammensætningen.

Vismændene understreger dog, at hvis boligprisstigningerne fortsætter med at stige så voldsomt, bør der gribes ind, og de foreslår at begrænse adgangen til afdragsfrie lån.

AE er enige i mange af vismændenes betragtninger og anser det i øjeblikket heller ikke for nødvendigt med et indgreb. Situationen adskiller sig fra situationen op til finanskrisen, hvor andelen af risikable lån også var højere, end den er i dag. De lange renter er også så småt begyndt at kravle op, og det vil bidrage til at dæmpe boligprisstigningerne. Begrænsning af adgangen til afdragsfrie lån er en mulighed, men samtidig skal man være opmærksom på, at mange også benytter afdragsfriheden på realkreditlån til at afdrage mere på bankdelen af boliglånet, hvor renten er højere, hvilket er en fornuftig udnyttelse af afdragsfriheden.

Hvad angår den stigende ulighed, som udviklingen på boligmarkedet er med til at skabe, er en opstramning på kriterierne for, hvornår man opnår fritagelse for beskatning efter ejendomsavancebeskatningsloven, værd at overveje.

Parcelhusreglen¹ betyder, at ejerboliger, der har tjent til bolig for ejeren i hele eller dele af ejerperioden, i praksis er undtaget ejendomsavancebeskatning. Dette gælder også for relativt korte ejerperioder og uagtet størrelsen af en eventuel ejendomsavance, så længe det kan sandsynliggøres, at ejerboligen reelt har tjent som bolig for ejeren.

Parcelhusreglen, og dermed fritagelse for ejendomsavancebeskatning, har tidligere forudsat en ejerperiode på mindst 2 år, men praksis er i dag, at selv meget korte ejerperioder er tilstrækkeligt, så længe ejerboligen reelt har tjent til bolig for ejeren i perioden.

Det kan overvejes at stramme kriterierne for at opnå fritagelse for beskatning efter ejendomsavancebeskatningsloven.

Om de offentlige finanser

Hvad angår de offentlige finanser påpeger vismændene, at den offentlige saldo blev 67 mia. kr. bedre end skønnet i oktober sidste år.

I 10 ud af de seneste 11 år har skønnet for de offentlige finanser været for pessimistisk. I en længere årrække er Danmarks Statistiks opgørelse af den offentlige saldo blevet bedre, end det var skønnet i december måned året før. Det har særligt været aktieindkomstkatten og pensionsafkastskatten, som har givet et større provenu end antaget.

*AE finder det tankevækkende, at man gang på gang er for pessimistisk hvad angår den offentlige saldo. Som vismændene påpeger, er det blandt andet provenuet fra pensionsafkastskatten, som har overrasket – ofte positivt. I den forbindelse er det værd at overveje, om de **strukturelle** indtægter fra pensionsafkastskatten kan være undervurderet. Når prognosemagere år efter år undervurderer indtægterne fra pensionsafkastskatten, er de*

¹ Ejendomsavancebeskatningsloven § 8, stk. 1.

strukturelle indtægter fra pensionsafkastskatten måske undervurderet. I så fald er den strukturelle saldo, som er det egentlige måltal i tilrettelæggelsen af finanspolitikken, også bedre end man tror.

Vismændenes beregninger viser, at underskuddet på den strukturelle saldo i 2021 overskrider budgetlovens grænse på $\frac{1}{2}$ procent af BNP, men påpeger samtidig, at EU's regelsæt og budgetloven giver mulighed for at overskride underskudsgrænsen i tilfælde af "exceptionelle omstændigheder". Det er formandskabets vurdering, at der er tale om sådanne exceptionelle omstændigheder i 2021. Derfor bør underskuddet i 2021 på den strukturelle saldo ikke have nogen konsekvenser. Vismændene argumenterer dog for, at den strukturelle saldo bør overholde underskudsgrænsen i 2022.

AE er enige i, at en overskridelse af underskudsgrænsen i 2021 ikke skal have konsekvenser. AE ser dog ikke en (mindre) overskridelse af underskudsgrænsen i 2022 som et problem, hvis konjunktursituationen i 2022 overrasker negativt. Desuden kan underskudsgrænsen uden problemer hæves til 1 procent af BNP, hvilket vismændene jo selv anbefaler i rapporten.

AE hæfter sig også ved, at vismændene forventer, at den offentlige sektor forventes at have en positiv nettoformue helt frem til 2025. De offentlige finanser er også fortsat overholdbare, og derfor er der heller ikke en kriseregning i form af højere skatter eller dårligere velfærd på den anden side af krisen. Det ændrer en mindre overskridelse af underskudsgrænsen i 2022 ikke på.

Vismændene omtaler budgetloven som en succes i rapporten.

AE mener ikke, at underskudsgrænsen i budgetloven er årsagen til Danmarks sunde offentlige finanser. Ser vi tilbage på de seneste 30 år, har vi ikke haft problemer med offentlige underskud i Danmark. Der var store underskud i starten af 1990'erne, men det var med til at bringe Danmark ud af den daværende lavkonjunktur uden varige mén. Underskuddene i begyndelsen af 90'erne var med andre ord udtryk for en fornuftig finanspolitik.

Underskudsgrænsen i budgetloven ville heller ikke kunne have forhindret den daværende Venstre-regering i at lempe finanspolitikken, som den gjorde før finanskrisen, hvor vi oplevede en kraftig højkonjunktur. Godt nok blev den strukturelle saldo forværret, men der var stadigvæk pæne overskud på den strukturelle saldo.

Som en konsekvens af udviklingen i saldoen har den offentlige gæld overordnet haft en faldende andel af BNP i de sidste 30 år. Når man ser tilbage til 1990, har både nettogælden og bruttogælden i det store hele udvist en faldende tendens. Den faldende tendens i gælden de sidste 30 år kan ikke tilskrives underskudsgrænsen i budgetloven, som først havde virkning fra 2014.

Vismændene argumenterer for, at underskudsgrænsen bør lempes fra $-\frac{1}{2}$ procent af BNP til -1 procent af BNP. Lempelsen begrundes med, at vi de kommende 10-15 år står overfor en demografisk betinget stigning i de offentlige underskud (den såkaldte hængekøje). Hvis man fastholder underskudsgrænsen på $-\frac{1}{2}$ procent af BNP, kan politikerne derfor let blive tvunget til finanspolitiske stramninger – også i krisetider, hvor en stramning af finanspolitikken ikke er hensigtsmæssig.

Samtidig påpeger vismændene, at der ikke er nogen gode faglige argumenter for at tilstræbe balance på den strukturelle saldo i bestemte år. Det afgørende er, at de offentlige finanser er holdbare på langt sigt.

AE er helt enige i disse betragtninger. Målet om balance på den strukturelle saldo i bestemte år er en uhensigtsmæssig spændetrøje, som kan stå i vejen for fornuftige offentlige investeringer, eller at politikerne – også under lavkonjunkturer – kan blive tvunget til at stramme finanspolitikken.

3 Tilbagetrækningsaftalen

Vismændene behandler i kapitel 3 udviklingen i erhvervsdeltagelsen blandt seniorer. Kapitlet indeholder både deskriptive analyser af udviklingen og en detaljeret effektanalyse af Aftale om Senere Tilbagetrækning fra 2011, som har medført en forhøjelse af både efterlønsalder, udskydelsesalder og folkepensionsalder. Vismændene finder, at beskæftigelsen blandt de 60-65-årige er steget med 61.000 fra 2013 til 2019, og at reformen kan forklare en stigning på 37.000 personer. Den resterende stigning skyldes blandt andet gode konjunkturer, men også andre bagvedliggende faktorer. Vismændene henstiller til yderligere undersøgelser.

AE kvitterer for en god kortlægning og effektanalyse. AE er enige i, at de gode konjunkturer har bidraget til den store stigning i beskæftigelsen blandt de 60-65-årige. AE bakker i øvrigt op om at lave yderligere analyser af, hvad der har drevet den del af beskæftigelsesstigningen, som ikke skyldes reformen. Ny viden vil man kunne anvende ifm. udviklingen af andengenerationsreformer.

Vismændene finder, at effekten af den højere efterløns-, udskydelses- og folkepensionsalder er højest for personer med kort uddannelsesbaggrund. Det skyldes primært, at personer med kort uddannelsesbaggrund oftere end personer med længere uddannelser brugte efterlønsordningen.

AE har tidligere dokumenteret, at ufaglærte og faglærte – udover oftest at bruge den tidlige efterløn – har det hårdeste fysiske arbejdsmiljø^{2,3,4}. At Aftalen om Senere Tilbagetrækning har påvirket tilbagetrækningsadfærden mest for ufaglærte og faglærte understreger dermed behovet for at have andre ordninger, som kan give en tidligere afgang fra arbejdsmarkedet. Samtidig er der behov for løbende at understøtte forbedringer i arbejdsmiljøet, således at flere kan holde til at blive længere på arbejdsmarkedet.

Vismændene har sammenlignet den beregnede effekt af Aftale om Senere Tilbagetrækning med de forventede effekter fra 2015. Vismændene finder, at den forventede beskæftigelseseffekt af reformen var 63 pct. højere end den beregnede effekt, mens den forventede effekt på arbejdsstyrken var 29 pct. højere end den beregnede effekt.

AE mener, at det giver anledning til at revurdere, om konsekvensberegninger af arbejdsmarkedsreformer har nogle problematiske antagelser om seniorers adfærd, som systematisk overvurderer effekten af regelændringer på tilbagetrækningsområdet. Det tydeliggør ligeledes behovet for nye veje i udvikling af arbejdsmarkedsreformer. Når effekten af ydelsesreduktioner overvurderes, giver det asymmetri i forhold til andre reformveje.

Vismændene finder en større effekt af reformen på arbejdsstyrken end på beskæftigelsen. Det skyldes ifølge Vismændene, at der tidligere var mange ledige, som overgik til efterløn, og at disse ledige nu forbliver ledige i længere tid.

² <https://www.ae.dk/publikation/2016-06-stress-mobning-og-tunge-loeft-sender-folk-ud-af-arbejdsmarkedet>

³ <https://www.ae.dk/analyse/2020-09-50-59-aarige-med-fysisk-haardt-arbejde-har-flere-sygedage>

⁴ <https://www.ae.dk/analyse/2020-08-daarligt-helbred-sender-folk-tidligt-ud-af-arbejdsmarkedet>

AE finder det mærkværdigt, at Vismændene opfatter reformens effekt på både beskæftigelse og arbejdsudbud som kausal, men ikke mener, at effekten på ledighed kan fortolkes kausalt. Det giver ikke mening.

Under coronakrisen har vi desuden set langtidsledigheden stige, ikke mindst for seniorer. I det lys mener AE, at det er positivt, at der netop er indgået en politisk aftale med det formål at bekæmpe langtidsledigheden blandt seniorer, således at de ikke fastholdes i ledighed, men kommer tilbage i beskæftigelse, inden de når tilbagetrækningsalderen. Det vil være positivt både for de offentlige finanser og for den enkelte.

Vismændene pointerer, at den finanspolitiske holdbarhed afhænger af beskæftigelsesfremgangen blandt seniorer, og at det derfor er nødvendigt med en dybere forståelse af, hvad der har betydning for fremgangen ud over Aftale om Senere Tilbagetrækning.

AE er enige i, at der ligger et vigtigt og nødvendigt arbejde i at kortlægge, hvilke faktorer der har betydning for seniorers beskæftigelsesfremgang. Det er nødvendigt for at sikre, at fremtidige arbejdsmarkedsreformer ikke har et snævert fokus på ydelser, der – som analysen viser – risikerer at overvurdere beskæftigelseseffekten.

4 Tidlig indsats

Vismændene indleder kapitlet med en gennemgang af, hvordan den enkeltes kognitive og ikke-kognitive evner opbygges gennem livet. Børns kognitive, personlige og sociale færdigheder påvirkes både af medfødte forhold og tillærte færdigheder, som fremkommer ved investeringer i barnet. Vismændene fremhæver, at det kan være afgørende, hvornår investeringerne sker i livsforløbet, dels fordi hjernen er mest påvirkelig tidligt i livet, og dels fordi visse former for læring går forud for andet. Vismændene fremhæver, at medfødte forhold har stor betydning for, hvordan man klarer sig senere i livet, og de peger på en forstærkende effekt, idet børn af veluddannede, udover at have bedre medfødte forudsætninger for at begå sig, også har forældre, der investerer mere i dem. Vismændene påpeger derfor, at tidlig indsats kan bidrage til at skabe lige muligheder.

AE er enige i vigtigheden af, at der investeres i tidlige indsatser, der er med til at sikre lige muligheder. AE viste i april⁵, at børn af akademikere har markant bedre chancer for at få en uddannelse end børn af ufaglærte. 58 procent af børn af ufaglærte har fuldført mindst en ungdomsuddannelse som 25-årig, mens andelen blandt børn af akademikere er 92 procent.

Vismændene beskriver, at offentlige investeringer i børns udvikling kan begrundes i, at nogle forældre har begrænsede færdigheder, eller at de er kreditbegrænsede og derfor underinvesterer i deres børns humankapital. Vismændene fremhæver, at der i den økonomiske litteratur er tegn på, at der er et uudnyttet potentiale, fordi samfundet med de rette investeringer i børn fra udsatte hjem kan forbedre udsatte børns uddannelseschancer.

AE er enige i, at der er et potentiale i at sikre, at flere får en uddannelse. Det viste vi f.eks. med analysen "Fra ufaglært til faglært" fra 2019⁶.

⁵ <https://www.ae.dk/analyse/2021-04-mange-moensterbrydere-bruger-kurser-og-voksenuddannelse-som-springbraet>

⁶ <https://www.ae.dk/publikation/2019-08-fra-ufaglaert-til-faglaert-forbedrer-de-offentlige-finanser>

Vismændene konkluderer, at offentlige indsatser rettet mod børns humankapital både kan øge ligheden og effektiviteten. Vismændene argumenterer desuden for, at det primære formål med en tidlig indsats er at øge nettobidraget til de offentlige indsatser.

AE er enige i, at tidlige indsatser kan øge ligheden og effektiviteten, men vi mener, at der udover et fokus på de offentlige finanser også er andre aspekter af tidlige indsatser som f.eks. at sikre gode muligheder og gode liv.

Vismændene beskriver i kapitlet baggrunden for Heckman-kurven (at marginale investeringer i human kapital er størst for de mindste aldersgrupper). Ifølge vismændene bygger Heckman-kurven på ældre amerikanske studier, og det er usikkert, om sammenhængen gælder i Danmark, bl.a. pga. vores i forvejen høje investeringsniveau.

AE mener, at vismændenes forbehold kun delvist er berettiget. Rosholm m.fl. har for nyligt offentliggjort et nyt studium⁷, hvor man for første gang estimerer Heckman-kurven på danske data. Man finder, at der er størst effektivitet pr. krone af de mest effektive tidlige indsatser, ganske som Heckman-kurven tilsiger. Der er også positive effekter af indsatser for større børn, men de er ofte dyrere. Forfatterne konkluderer, at vi godt kan investere mere i tidlige indsatser, hvis vi vel at mærke vælger de rette. Selvom vi i Danmark bruger mange penge på indsatser og uddannelse, så er der altså muligheder for at gøre mere med de rette indsatser (f.eks. timing og kvalitet).

Vismændene har lavet en større gennemgang af litteraturen med hensyn til effekterne af bedre kvaliteten i dagtilbud. Vismændene fokuserer på kvantitative danske studier af de strukturelle og processuelle forhold i dagtilbuddene. Vismændene præsenterer en række studier, der viser, at gode relationer mellem barn og voksen samt gode forhold i institutionerne (normeringer, uddannelsesniveau) er vigtige for at styrke barnets udvikling og færdigheder.

AE bifalder gennemgangen af betydningen af kvaliteten i dagtilbud for børnenes udvikling. Vi er enige i, at såvel processuelle og strukturelle kvalitetsparametre i dagtilbuddene har stor betydning for børnenes udvikling. AE savner dog, at vismændene også havde haft fokus på mere målrettede indsatser f.eks. rettet imod udsatte grupper. I Danmark er hovedparten af alle børn indskrevet i dagtilbud, og det er særligt hos udsatte børn, at kvaliteten af dagtilbud m.m. må forventes at have betydning for børnenes udvikling. Der findes flere danske studier, der viser gode effekter af flere målrettede specialdesignede indsatser⁸ fra f.eks. Trygfondens Børneforskningscenter. Det er f.eks. indsatser med fokus på særlige sprogindsatser eller særlig støtte til udvalgte børn.

Vismændene fremhæver, at bedre normeringer kan føre til mindre sygefravær blandt personalet eller større arbejdsudbud hos forældrene.

AE er enige i betragtningerne. Sygefraværet i dagtilbuddene er højt⁹, og cirka hver niende pædagog arbejder i dag uden for faget¹⁰. AE kvitterer for, at vismændene fremhæver, at der i litteraturen er påvist positive effekter af bedre normeringer på sygefraværet i institutionerne.

⁷ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/joes.12400>

⁸ Det gælder f.eks. "Fart på sproget", "Vi lærer sproget" eller "Read". Se mere på <https://childresearch.au.dk/projekter/>

⁹ https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_hver-8-paedagogisk-ansat-sygemeldes-i-laengere-tid.pdf

¹⁰ https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_11000-paedagoger-arbejder-uden-for-faget_0.pdf

Vismændene præsenterer i kapitlet en ny analyse af effekten af normeringer og andelen af pædagoger på eksamenskarakterer, behovet for specialundervisning samt kontakten til psykiatri. Vismændene finder små ikke-signifikante effekter.

AE kvitterer for den nye, omfattende analyse. AE mener, at der kan være flere forklaringer på, at vismændene ikke finder positive effekter af bedre normeringer eller flere pædagoger i den analyse, de har lavet.

For det første ser vismændene kun på marginale og midlertidige ændringer i normeringerne. Danmark har relativt gode normeringer internationalt set, og det er derfor usikkert, om man kan forvente en effekt af midlertidige og marginale ændringer, som vismændene ser på. Det mener AE er et væsentligt forhold, når de politisk vedtagne minimumsnormeringer netop er af mere permanent karakter og flere steder vil være at betragte som mere end en marginal ændring.

For det andet har vismændene fokus på den brede universelle indsats. AE savner, at man havde lavet en særskilt analyse for udsatte børn, hvor man må forvente, at der er størst risiko for underinvestering i barnets humankapital i hjemmet. Forskningen peger netop på, at det er de målrettede, veldesignede indsatser, der virker, og ikke de brede indsatser.

For det tredje kan en forklaring på de manglende effekter være, at det kan være svært at måle på effekter relativt sent i børnenes liv. Dels kan effekten være forsvundet, når man måler effekter på karakterer (15-16 år), omfanget af specialundervisning som 13-årig eller kontakt til psykiatri som 10-årig, og dels kan det være, at effekten skal ses på andre kompenserende indsatser i løbet af skoletiden, dvs. at effekten i virkeligheden ligger på andre kompenserende indsatser. Dette kan eksempelvis være, hvis børn, der har haft dårlige normeringer og klaret sig dårligt ved overgangen til skolen, ellers ville have haft en særlig sprogindsats i indskolingen. Hvis bedre normeringer fører til, at skolerne har sparet den indsats, så vil man ikke kunne fange det i vismændenes opgørelse.

For det fjerde savner AE en mere udførlig diskussion af opgørelsen af normeringerne og pædagogandelen. En forklaring på, at der ikke findes en effekt af flere pædagoger, kan f.eks. være, at der ikke i opgørelsen af pædagogandelen skelnes mellem forskellige typer af pædagogisk personale. Dertil er opgørelsen af normeringerne relativt vanskelig, og den, som vismændene bruger, tager ikke højde for, hvor meget tid personalet reelt er sammen med børnene.

Vismændene argumenterer for, at effekterne af bedre normeringer og flere pædagoger kan ligge på andre forhold end dem, de har målt på, som f.eks. trivsel eller andre måder at måle læring på. I samme dur argumenterer vismændene for, at man fremover skal sørge for at implementere nye indsatser, sådan at der kan laves kvantitativ evaluering.

AE er enige i, at effekten meget vel ligger andre steder end på de målte aspekter, og AE savner derfor, at man havde forsøgt at kigge på tidligere og andre måleparametre som f.eks. trivsel. AE er også enige i, at det er vigtigt, at det fremover bliver lettere at indsamle data på de indsatser, der muliggør bedre evalueringer.