

DØR-rapport – efterår 2019

Kapitel 1 – Konjunktur og offentlige finanser

Vismændene finder, at med udsigterne for dansk økonomi er der pt. ikke grund til at lempe finanspolitikken. I modsætning til denne anbefaling har regeringen fremlagt et finanslovsforslag, der lemper finanspolitikken. Vismændene peger på, at nok er der udsigt til en vækstafmatning men kun i moderat omfang, og vismændene vurderer derfor, at en neutral finanspolitik er passende. Dette er jeg enig i.

Vismændene viser, at forhøjelsen af folkepensionsalderen til 65½ år fra 1. januar 2019 indtil videre har haft en tydelig, positiv effekt på både beskæftigelsen og antal arbejdstimer pr. beskæftiget. Præcist som forhøjelsen af efterlønsalderen også tidligere har vist sig at have effekt. Vismændene fortjener stor ros for at fremlægge klare indikationer af de positive effekter på beskæftigelsen af højere folkepensionsalder.

Vismændene foreslår bl.a. at sænke både el-afgift og registreringsafgift. Det er gode forslag. Afgifterne bør afspejle eksterne omkostninger, og det er langt fra tilfældet med de to afgifter i dag.

Vismændene anbefaler, at hvis man har behov for at lempe finanspolitikken, kan en lempelse ske ved at fremrykke offentlige investeringer. Vismændene glemmer her desværre, at offentlige investeringer ikke blot kan doseres som vand fra en hane, hvor der nemt kan åbnes og lukkes. Vismændene har selv vist (i efterår 2013-rapporten), hvordan man med kickstarten i 90'erne planlagde at øge de offentlige investeringer med 11½ pct. i 1993. Efterfølgende viste det sig, at de offentlige investeringer kun voksede med 1,4 pct. i 1993, dvs. man nåede slet ikke at få igangsat de planlagte investeringer. De kom til gengæld senere, idet de offentlige investeringer voksede med ca. 8 pct. i 1996- i en periode hvor der var gang i økonomien. Det kan lyde besnærende at bruge de offentlige investeringer som konjunkturinstrument, men i praksis risikerer man at gøre mere skade end gavn. Og man risikerer at fjerne fokus fra, at offentlige investeringer bør gennemføres, hvis der er en god samfundsøkonomisk begrundelse. Her er der værd at bemærke, at Produktivitetskommissionen fandt, at der i perioden 2002-2013 blev gennemført infrastrukturprojekter, som gav samfundsøkonomiske tab på 21 mia. kr.

Kapitel 2 – Finanspolitisk holdbarhed

Vismændene finder, at finanspolitikken er overholdbar med 1,8 pct. af BNP eller 42 mia. kr. Det er 0,8 pct.point af BNP (19 mia. kr.) mere, end hvad regeringen finder. Vismændene understreger dermed, at de offentlige finanser er overordentligt sunde.

Desuden er det bemærkelsesværdigt, at vismændene kommer frem til, at der er balance på de offentlige finanser frem til 2040, hvorefter saldoen forbedres mærkbart. Dvs. hængekøjen er blevet skiftet ud med en skibakke.

Vismændene forbedrer deres metode til at indregne sund aldring mht. fremskrivningen af sundhedsudgifterne, hvilket isoleret set forbedrer holdbarheden med 0,2 pct. af BNP (4 mia. kr.). Det skyldes i høj grad, at vismændene bruger data for de sidste 10 år før død fremfor 3-6 år til død.

Jeg vil opfordre til, at Finansministeriet tager vismændenes relevante resultater til sig og indregner 10 år til død i deres beregninger af det demografiske træk (mod nu 3 år til død), herunder demografisk træk frem til 2025. Overføres vismændenes resultater, vil Finansministeriets opgørelse af holdbarheden blive forbedret med 0,4 pct. af BNP ved at gå fra 3 til 10 år til død. Samtidig vil det såkaldte demografiske træk frem til 2025 også blive lavere.

Kapitel 3 – Budgetloven og finanspolitiske rammer

Kapitlet indeholder en diskussion af budgetloven, som skal evalueres og revideres i dette folketingsår (2019/2020). Vismændene peger på, at den strukturelle saldo er blevet forbedret markant i årene med budgetloven, og at kommuner har overholdt budgetterne siden sanktionerne blev indført fra 2011.

Forhøjelse af underskudsgrænsen fra ½ til 1 pct. af BNP

Vismændene lægger op til en diskussion af, om den nuværende underskudsgrænse på ½ pct. af BNP skal forhøjes op til de 1 pct. af BNP, som EU-reglerne pt. giver mulighed for.

I lyset af, at de offentlige finanser er meget overholdbare, kan det være fornuftigt at overveje, om underskudsgrænsen skal øges fra ½ til 1 pct. af BNP. Fastholdes grænsen på ½ pct. af BNP (og udbygges med et mål om balance i 2030), vil det indebære, at man skal holde igen frem til fx 2030, for så i senere år at have et meget stort råderum.

Skal mindre overskridelser af underskudsgrænsen føre til korrektioner

Vismændene anbefaler, at der åbnes for ”små og midlertidige overskridelser af underskudsgrænsen”, dvs. ½ pct. af BNP i 1 år eller ¼ pct. af BNP over 2 år, uden at disse overskridelser skal føre til korrektioner.

I mine øjne er det meget uheldigt, hvis underskudsgrænsen opfattes som blød. Fx kunne man forestille sig, at politikere op til et valg vælger at se igennem fingre med overskridelser af budgetloven (”det er jo bare midlertidigt”). Efter valget må en evt. ny regering så samle regningen op. Der bør være en klar konsekvens ved overtrædelse af underskudsgrænsen.

Vismændene peger på, at Finansministeriet i august 2015 vurderede, at det strukturelle underskud var på 0,7 pct. af BNP. Derfor blev udgiftslofterne tilpasset, så underskuddet blev nedbragt til ½ pct. af BNP. Efterfølgende har Finansministeriet revideret skønnet, så den strukturelle saldo for 2016

nu udviser et overskud på 0,4 pct. af BNP (dvs. en revision på 0,9 pct. af BNP). I vismændenes øjne er det uheldigt, at man har skullet nedbringe underskuddet til ½ pct. af BNP, fordi man i dag vurderer, at der ikke havde været behov for at spare.

Men politik bliver udført i realtid, og man må træffe beslutninger på det bedst mulige grundlag. I eksemplet er der tale om en positiv revision. Men det kunne lige så godt have været en negativ revision på 0,9 pct. af BNP. Havde man ikke gjort noget, ville det strukturelle underskud være vokset fra 0,7 pct. af BNP til 1,6 pct. af BNP. Og så ville det have været en rigtig god ide at udvise rettidig omhu og have reduceret underskuddet til ½ pct. af BNP.

Sanktionsmekanisme og budgetoverholdelse

Vismændene peger på, sanktionsmekanismen er en af årsagerne til, at kommuner og regioner har overholdt budgetterne siden 2011. Men vismændene peger også på, at der kan være andre årsager til dette. Vismændenes argumenter for de andre forklaringer er dog problematiske: Bl.a. fremhæves, at det er nemmere at overholde budgetterne, når de er store som andel af BNP (som de var i 2010). Imod denne forklaring taler, at budgetterne fortsat overholdes i de senere år, hvor det offentlige forbrug som andel af BNP er på samme niveau som op gennem 00'erne (hvor der var store budgetoverskridelser). Desuden anfører vismændene, at det var *"et element i budgetloven, at der skulle være mere fokus på økonomistyringen i offentlige institutioner efter de store budgetoverskridelser i slutningen af 00'erne"* og at dette kan være blandt årsagerne til, at budgetterne nu overholdes. Det er dog svært at tro på, at *"øget fokus"* skulle have haft nogen større effekt på budgetoverholdelse. Endeligt peger vismændene på, at budgetoverholdelsen siden 2011 kan skyldes lavkonjunktur. Imod dette argument taler både, at budgetterne fortsat overholdes, selvom dansk økonomi nu er i en højkonjunktur, samt at budgetterne konsekvent blev overskredet i løbet af både 90'erne og 00'erne uanset om der var høj- eller lavkonjunktur.

Benzinafbrænding sidst på året?

Kritikere af budgetloven har peget på, at dårligere mulighed for at overføre uforbrugte penge til næste år vil medføre pengeafbrænding. Vismændene henviser til en KORA-rapport og skriver, at rapporten finder *"en lille stigning i pengeafbrænding sidst på året"*. Det er dog ikke en fyldestgørende gengivelse af KORA-rapporten, hvori det også fremgår, at: *"Der kan ikke findes en tendens til, at gennemsnitskommunen anvender en større del af de samlede serviceudgifter sidst på året i perioden efter 2010 sammenlignet med perioden fra 2008-2010. Tværtimod er der tale om et lille fald i forbrugsandelen sidst på året."* Det er først når man går ned på udvalgte delområder, at der kan findes en lille tendens til pengeafbrænding.

Afrunding

Budgetloven og sanktionsmekanismen har været en kæmpe succes: Fra 1993 til 2010 var der et budgetscred på 88 mia. kr. Siden 2010 har der ikke været budgetscred. Derfor skal man være meget varsom med at ændre på dem, med mindre man kan fremlægge meget klar evidens for at det nuværende regime giver udfordringer. Vismændene fremlægger ikke en sådan evidens. Eksempelvis

har det mulige problem med øget pengeafbrænding sidst på året efter indførelse af budgetloven vist sig stort set ikke at være tilstede.

Kapitel 4 - Omkostninger ved konjunkturudsving

Kapitlet stiller spørgsmålet, om det er en god ide at føre stabiliseringspolitik og dermed forsøge at udglatte de konjunkturer som kendetegner økonomien. Hvis omkostningerne ved at have høj- og lavkonjunkturer (ift. en mere jævn udvikling) er store, kan det tale for at føre ekspansiv finanspolitik i lavkonjunkturer og kontraktiv finanspolitik i højkonjunkturer.

Vismændene gør opmærksom på, at det kan være vanskeligt at føre effektiv stabiliseringspolitik, pga. *inside og outside lags*. Der går tid fra, at økonomien vender, til at man opdager vendingen, til man beslutter besluttet hvad der skal gøres, og til den vedtagne politik begynder at virke. Man risikerer således nemt at miste indgrebet, så ekspansiv finanspolitik fx først får effekt i en højkonjunktur, selvom det var tiltænkt en lavkonjunktur.

Vismændene har desværre ikke en egentlig gennemgang af omkostningerne ved stabiliseringspolitik. Jeg vil derfor gerne opfordre til, at vismændene laver et opfølgende kapitel, som ser på de mulige omkostninger ved stabiliseringspolitik. Som eksempel på en omkostning kan nævnes, at 10 pct. højere dagpenge vil reducere den strukturelle beskæftigelse med 13.000 personer ifølge Dagpengekommissionen. Her skal blot peges på nogle potentielle problemer ved at føre konjunkturpolitik. Historisk har politikere haft svært ved at stoppe programmer, når lavkonjunkturer er slut. Så det, som er tænkt som midlertidig stabiliseringspolitik, kan ende med at blive en permanent udbygning af den offentlige sektor. Offentligt forbrug og investeringer, som er motiveret i konjunkturpolitik må formodes at have mindre samfundsmæssig værdi end tiltag som er motiveret af identificerede behov.

Vismændene forsøger at indkredse omkostningerne ved konjunkturudsving gennem en litteraturgennemgang, men undlader at påpege at konjunkturer også kan være gavnlige via *creative destruction-effekter*. Udgangspunktet er Lucas (1987,2003) som finder meget små omkostninger (omkring 0,05 pct. af det samlede privatforbrug). Generelt er resultaterne meget afhængige af, hvor risiko-averse man antager, at folk er. Nyere litteratur finder, at omkostningerne kan være større i det omfang, at individspecifikke stød varigt påvirker husholdningernes indtjeningspotentiale. Vismændene viser i en empirisk analyse, at disse individuelle stød er relativt små i Danmark pga. vores generøse velfærdsstat. Omkostningerne ved konjunkturudsving må derfor formodes at være mindre i Danmark end i mange andre lande.

I en empirisk analyse finder vismændene, at unge under 30 år og personer i alderen 55-60 år er mere udsatte for konsekvenserne af konjunkturerne, både ift. beskæftigelsesgrad og erhvervsindkomst. Det gælder også for lavtuddannede, ikke-vestlige indvandrere og efterkommere samt privatansatte i fremstillingserhverv. Vismændene finder derimod ikke, at personer bosat i udkantsområder er særligt udsatte. I det deskriptive afsnit finder vismændene, at de 55-59 og 60-64 årige er

relativt upåvirkede af konjunkturerne. I det lys var det oplagt, hvis vismændene forklarede, hvorfor man i den empiriske analyse finder, at de 55-60 årige er blandt de hårdest ramte aldersgrupper.