

FOLKETINGET



FORTROLIGT indtil torsdag
den 1. november 2012 kl. 12

Finansudvalget

Den økonomiske konsulent

Til: Udvalgets medlemmer

Dato: 30. oktober 2012

Notat om Vismandsrapporten, oktober 2012.

**Til mødet mellem Vismændene og Finansudvalget,
torsdag den 31. oktober 2012**

Sammenfatning

Væksten i **BNP** bliver kun på 0,2 pct. i år, men Vismændene vurderer, at væksten bliver på 1,6 pct. i 2013 for derefter at stige til **2,3 pct. i 2015**. Det er primært udviklingen i det private forbrug, der får væksten i BNP til at stige. I 2015 viser saldoen på de **offentlige finanser** kun et underskud på 1 pct. af BNP. **Alligevel konkluderer Vismændene, at dansk økonomi fortsat er præget af stilstand**. Den planlagte finanspolitiske opstramning i 2013 er derfor **ikke** hensigtsmæssig, men hensynet til at fastholde **tilliden** til de offentlige finanser og at overholde EU-henstillingen vejer tungere for perioden 2011-2013. Men i **2014** kan ekspansive finanspolitiske tiltag være relevante. En fremskrivning frem til 2020 viser direkte overskud på de offentlige finanser. På meget lang sigt (dvs. frem til 2075) er dansk økonomi holdbar.

Danmark har de absolut højeste udgifter blandt sammenlignelige OECD-lande til aktiv **arbejdsmarkedspolitik**. I 2012 bruges ca. 16 mia. kr., svarende til 1,1 pct. af BNP. Vismændenes analyse viser, at der generelt er **positive effekter** på ledigheden af den aktive arbejdsmarkedspolitik, men ikke alle tiltag ser ud til at virke.

1. Indledning

Vismandsrapporten indeholder to hovedafsnit.

Det første hovedafsnit omhandler en konjunkturvurdering med aktuel økonomisk politik og fremskrivning af økonomien. Det andet afsnit omhandler en analyse af arbejdsmarkedspolitikken. Afsnittene gennemgås kort nedenfor.

2. Hovedtal for dansk økonomi

Hovedtallene for dansk økonomi fremgår af **tabel 1** nedenfor.

Tabel 1. Økonomiske nøgletal for dansk økonomi, 2012-2015.

	2012	2013	2014	2015
BNP (pct.)	0,2	1,6	1,8	2,3
Privat forbrug (pct.)	0,9	1,8	2,5	2,5
Offentligt forbrug (pct.)	0,5	1,1	0,8	0,8
Offentlige investeringer (pct.)	5,5	-9,8	-6,5	1,8
Erhvervsinvesteringer (pct.)	7,9	11,1	1,9	2,5
Eksport (pct.)	1,6	2	2,8	2,6
Kontantpris (enfamiliehus) (pct.)	-4,7	-1,8	1,7	1,6
Ledighed (1.000 personer)				
Netto	120	129	124	119
Brutto	165	174	167	160
Offentlig saldo (mia)	-77	-37	-26	-21
Offentlig saldo (pct. af BNP)	-4,2	-2,0	-1,4	-1,0
Offentlig gæld (mia)	829	848	874	895
Betalingsbalance (mia)	99	65	67	60
Tilgodehavende i udlandet (mia)	536	602	658	719

Kilde: Vismandsrapporten, oktober 2012

Ud fra rapportens nøgletal ses, at væksten i **BNP** i 2012 er 0,2 pct., og det er en væsentlig nedjustering i forhold til Vismændenes forårsrapport, hvor skønnet lå på 1,3 pct. Men i perioden 2013 til 2015 sker der en pæn genopretning af væksten, der gradvist øges fra 1,6 pct. (2013) til hele 2,3 pct. (2015).

Men Vismændene udtaler dog, at dansk økonomi er præget af stilstand, jf. nedenfor.

Det er det **private forbrug**, der trækker økonomien op, idet væksten i forbruget stiger fra 0,5 pct. i 2012 til 2,5 pct. i 2015.

Det **offentlige forbrug** viser derimod kun en begrænset stigning på 0,8 pct.

De **offentlige investeringer** stiger beskedent med 5,5 pct. i 2012, men falder kraftigt med 9,8 pct. i 2013 og 6,5 pct. i 2014.

Vismændene ser en meget positiv udvikling i **erhvervsinvesteringerne** med en stigning på hele 7,9 pct. i 2012 og 11,1 pct. i 2013. **Eksporten** klarer sig også nogenlunde godt, men det er dog først i 2014 og 2015 at væksten heri når i nærheden af 3 pct..

Angående ledigheden ser vismændene ikke de store bevægelser. Ledigheden stiger noget i 2012 og 2013, hvorefter ledigheden falder igen fra 2014.

Underskuddet på de **offentlige finanser** er 77 mia. kr. i 2012. Der er en ekstraordinær stigning i underskuddet som følge af efterlønsudbetalingerne. I **2013** skønnes underskuddet kun til 37 mia. kr. (2 pct. af BNP) og i **2015** er underskuddet faldet til 21 mia. kr. svarende til kun 1 pct. af BNP.

3. Aktuel økonomisk politik

Dansk økonomi er fortsat præget af **stilstand**, skriver Vismændene.

BNP er stort set ikke vokset de seneste to år. Endnu kan der ikke ses nogen nævneværdig effekt på de private forbrug af tilbagebetalingen af efterlønsindbetalingerne, og trods BoligJobplan og fremrykkede almennyttige renoveringer, ligger boliginvesteringerne fortsat på et meget lavt niveau.

Den samlede økonomiske politik vurderes dog at øge væksten med godt 0,25 pct. point i 2012, men omvendt at **reducere** den med 0,25 pct. point i 2013 og 0,5 pct. point i 2014.

De **ekspansive** elementer kommer især fra tilbagebetaling af efterlønsbidrag, som vurderes at øge efterspørgslen med 10 mia. kr. fordelt over resten af 2012 og 2013, øgede offentlige investeringer i 2012 samt investeringsvinduet for erhvervsinvesteringer.

Den **negative** påvirkning af væksten i **2013** skyldes især ophør af BoligJobplan, færre offentlige investeringer og stigningen i **punktafgifterne**, der følger af skattereformen.

Udover disse elementer kommer aktivitetsvirkninger af tiltag, der ikke direkte påvirker de offentlige finanser. Det gælder blandt andet investeringer i almennyttige boliger i regi af Landsbyggefonden, investeringer i spildevandsanlæg i regi af forsyningsvirksomheder samt energiinvesteringer afledt af energiaftalen.

Beskæftigelsen og ledighed

Beskæftigelsen falder fortsat svagt, og de beskedne vækstudsigter ventes at indebære en **svagt stigende ledighed** gennem de kommende år, skriver Vismændene. Til januar bliver den vedtagne forkortelse af dagpengeperioden effektueret efter et halvt års udsættelse. En yderligere, midlertidig forlængelse af dagpengeperioden kan ikke anbefales. Gentagne diskretionære udskydelser skaber en forventning om, at dagpengeperioden altid forlænges, når krisen trækkes ud. Det svækker incitamenterne til bredt at søge beskæftigelse.

Der er dog gode argumenter for at indføre en **konjunkturafhængig dagpengeperiode**. Hvis omlægningen skal være neutral for de offentlige finanser, skal dagpengeperioden være kortere end to år i en højkonjunktur.

EU's henstilling

EU's henstilling til Danmark om at forbedre de offentlige finanser indebærer, at den **strukturelle saldo** skal forbedres med 1,5 pct. af BNP fra 2010 til 2013, og at underskuddet på den faktiske saldo skal bringes ned under 3 pct. af BNP i 2013. Begge dele vurderes at blive nået givet de finanspolitiske forudsætninger. **Vurderet alene på baggrund af den fortsatte stilstand i dansk økonomi er den planlagte finanspolitiske opstramning næste år ikke hensigtsmæssig.** Det er imidlertid vigtigt for at fastholde tilliden til de offentlige finanser at overholde EU-henstillingen, og på den baggrund vurderes en **relativt stram finanspolitik** for årene 2011-2013 at være nødvendig.

Svage konjunkturer

De svage konjunkturer risikerer at strække sig udover 2013. Samtidig begynder tilbagetrækningsaftalen og andre tiltag at forøge arbejdsstyrken og den strukturelle beskæftigelse i særlig grad fra 2014. **Det er en reel risiko, at økonomien fortsat står i stampe i 2014, og hvis det er tilfældet, vil ekspansive finanspolitiske tiltag være relevante.** Dette giver i sig selv et ar-

gument for at gemme noget potentiale for finanspolitisk stimulans til 2014 og tiden derefter.

Investeringsvinduet, hvor de **skattemæssige afskrivninger** øges for en række private erhvervsinvesteringer foretaget i andet halvår 2012 og hele 2013, reducerer de offentlige indtægter. Isoleret set er effekten på de samlede investeringer langt større, end hvis samme beløb blev anvendt til offentlige investeringer, da selve investeringsomkostningen udover skatterabatten betales af den private virksomhed.

I modsat retning trækker, at ikke kun fremrykkede investeringer begunstiges, men også de, der ville være foretaget uden en skatterabat. **Det er yderst vanskeligt at anslå, hvor stor en fremrykning skatterabatten vil give anledning til, og hvor store aktivitetsstigninger, den vil medføre.**

Skattereformen øger arbejdsudbuddet

I efteråret er der vedtaget en **skattereform**. Reformen indebærer skattelettelser især i form af højere topskattegrænse og større beskæftigelsesfradrag. Samlet vurderes skattereformen næste år at **øge** BNP-væksten med 0,1-0,2 pct. point og omtrent 0,25 pct. point inkl. investeringsvinduets bidrag.

Ifølge Finansministeriets beregninger vil skattereformen øge arbejdsudbuddet med godt 15.000 personer på **længere** sigt. **Den dynamiske effekt fra det øgede arbejdsudbud svarer til en varig styrkelse af de offentlige finanser på 3,4 mia. kr.** Lægges de ventede dynamiske effekter sammen med den mekaniske underfinansiering, er der dermed tale om en varig forbedring af de offentlige finanser på 2,7 mia. kr. pr. år. Størrelsen af de dynamiske effekter – og hastigheden, hvormed de indtræffer – er dog forbundet med **betydelig usikkerhed**. Dermed er der risiko for en varig ufinansieret stigning i de offentlige udgifter, hvis de dynamiske effekter bliver mindre end forudsat.

En **række afgifter**, som er omfattet af skattestoppets nominalprincip, skal som en del af finansieringen af skatteformen diskretionært øges af tre omgange frem mod 2020, svarende til en indeksering med inflationen. Et fuldt opgør med skattestoppets nominalprincip, så der også er indeksering efter 2020, vil være at foretrække.

Konkret anbefales det at genindføre en **ejendomsværdiskat** svarende til 1 pct. af den aktuelle ejendomsværdi, og at beskatningen suppleres med en skatterabat, der modsvarer den umiddelbare skattestigning.

Omlægning af pensionsbeskatningen

Underfinansieringen af skattereformen på **kort sigt** indebærer en strukturel forværring af de offentlige finanser i 2013, som i sig selv kunne skabe konflikt med EU-henstillingen om en strukturel forbedring på 1,5 pct. af BNP fra 2010 til 2013. Et element i skattereformen er derfor, at fradragsretten for indskud på nye kapitalpensioner fjernes, mod at udbetalingerne ikke beskattes i fremtiden. Samtidig er der via skatterabat givet incitament til, at eksisterende kapitalpensioner omlægges til en ny ordning, hvor den udskudte skat betales nu.

Denne omlægning af pensionsbeskatningen er udtryk for et bogføringsmæssigt ”**kneb**”, der kan løsne de snærende bånd, der følger af EU-henstillingen. Som følge af omlægningen er det således muligt at føre en mere ekspansiv finanspolitik i 2013, end der ellers ville have været muligt. Dette er imidlertid en hensigtsmæssig effekt af den fremrykkede beskatning af kapitalpensioner.

Regeringen budgetterer med, at proventet fra fremrykningen bliver ca. 10 mia. kr. i 2013, hvoraf ca. 5 mia. kommer fra omlægning af eksisterende kapitalpensioner. Det er imidlertid særdeles vanskeligt at give et kvalificeret bud på omfanget af omlægningen af de eksisterende pensioner. Hvis alle, eller blot de fleste, nuværende kapitalpensioner omlægges, **vil det give anledning til et ekstra provenu på mere end 100 mia. kr. i 2013.**

Principielt påvirker fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner ikke den finanspolitiske holdbarhed. Den primære saldo styrkes på kort sigt, men svækkes på lang sigt. Den samlede saldo forbedres imidlertid så langt øjet rækker som følge af, **at fremrykningen giver anledning til en større offentlig nettoformue og dermed højere renteindtægter.** En helt central forudsætning for, at holdbarheden ikke forringes, er, **at saldoforbedringen ikke giver anledningen til øgede udgifter eller lavere skatter.**

Fremskrivning til 2020

På baggrund af den aktuelle finanspolitik og de allerede vedtagne reformer foretages en fremskrivning til 2020. Fremskrivningen viser, at der indenfor en målsætning om balance i den offentlige økonomi i 2020 er plads til en **vækst i det offentlige forbrug**, som er neutral i forhold til den demografiske udvikling, svarende til en real vækst i det offentlige forbrug på omkring 0,9 pct. om året fra 2014 til 2020. Fremskrivningen viser, at der i 2020 vil være et **overskud på den offentlige saldo på 7 mia. kr.** Efter fraregningen af det bidrag, der stammer fra fremrykningen af kapitalpensionsbeskatningen, vil der være tale om et overskud på godt 3 mia. kr. i 2020. Under hensyntagen til den usikker-

hed, sådanne beregninger er behæftet med, svarer dette i praksis til balance i 2020.

Hvis der er et politisk ønske om højere **offentlige udgifter**, kræver det større indtægter, dvs. højere skatter og/eller øget arbejdsudbud. Dette vil naturligvis være en politisk prioritering. Nogle reformer må dog under alle omstændigheder vurderes hensigtsmæssige at gennemføre. **Det kan eksempelvis være fornuftigt med jævne mellemrum at gennemgå ordninger for personer uden for arbejdsstyrken, eksempelvis kontanthjælp**, for at se, om incitamenterne til beskæftigelse kan forbedres.

Ny 2020-plan

I regeringens 2020-plan er der planlagt yderligere initiativer inden for uddannelse for 2 mia. kr. samt til fremme af vækst og beskæftigelse for 7 mia. kr. Imidlertid er bidraget fra skattereformen og visse besparelser mindre end forudsat i regeringens 2020-plan fra foråret, og de planlagte trepartsforhandlinger førte ikke til noget resultat. **Derfor er der et behov for en opdateret 2020-plan, som klargør regeringens ambitionsniveau med hensyn til de offentlige udgifter, og hvordan finansieringen skal skaffes.**

Meget langsigtet fremskrivning til 2075

De offentlige finanser vurderes med de givne finanspolitiske forudsætninger at være omtrent **holdbare**, dvs. at den offentlige gældskvote ventes at blive stabiliseret på **lang sigt**. Trods holdbare offentlige finanser og balance på saldoen i 2020 er der udsigt til, at de offentlige underskud i **en årrække derefter** overskrider kravet om, at det strukturelle underskud højst må være 0,5 pct. af BNP. I alle årene efter **2035** ventes underskuddet at blive over 1 pct. af BNP.

Fremskrivningen beror på en lang række forudsætninger ikke mindst omkring størrelsen på den fremtidige arbejdsstyrke, som den bygger på antagelser om den økonomiske politik. Eksempelvis lægges det til grund for fremskrivningen, at nominalprincippet for både ejendomsværdiskatten og en række punktafgifter fastholdes også efter 2020. Antages det i stedet, at de pågældende punktafgifter mv. efter 2020 følger den generelle prisudvikling, forbedres den finanspolitiske holdbarhed med omtrent 0,5 pct. af BNP, og det maksimale underskud reduceres til omkring 1 pct. af BNP.

Selvom et strukturelt underskud af denne størrelse er væsentligt over den halve procent, som budgetloven tillader, illustrerer det, at de finanspolitiske udfordringer er håndterbare, skriver Vismændene.

Fremskrivningen illustrerer således, at der med de givne forudsætninger ikke er **noget akut behov for reformer alene for at styrke de offentlige finanser**. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at forudsætningerne kan ændre sig. Eksempelvis kan arbejdsstyrken udvikle sig anderledes end forudsat, og udgifterne kan stige uplanlagt meget. Derfor er det fortsat vigtigt at fastholde fokus på de finanspolitiske måltal og sætte initiativer i værk, hvis de offentlige finanser udvikler sig dårligere end forventet.

Langtidsholdbarheden af de offentlige finanser sikrer imidlertid heller ikke i sig selv et højt velfærdsniveau. **Reformer, der sigter mod at øge velfærden og effektiviteten i samfundet, er derfor lige så relevante, som de altid har været**, skriver Vismændene.

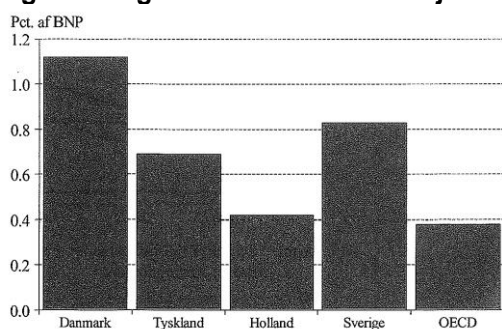
4. Arbejdsmarkedspolitik

Udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik afholdes af både staten og kommunerne. Med jobcentrene har kommunerne ansvaret for den aktive beskæftigelsesindsats over for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige, men refunderes for dele af udgifterne af staten.

I 2012 blev der bevilliget **ca. 16 mia. kr.** til den aktive arbejdsmarkedspolitik, når der tages udgangspunkt i den statslige bevilling til den aktive beskæftigelsesindsats på finansloven for 2012, og refusionssatserne for de enkelte poster indarbejdes.

I en international sammenligning har **Danmark den højeste udgift til aktiv arbejdsmarkedspolitik** blandt sammenlignelige OECD-lande. Den danske udgift, svarende til ca. 1,1 pct. af BNP, er næsten tre gange så høj som gennemsnittet for alle OECD-lande og betydeligt højere end f.eks. den svenske udgift i forhold til BNP, jf. **figur 1**.

Figur 1. Udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik i OECD-lande, 2010



Kilde: Vismandsrapporten, oktober 2012.

Analyse af aktiveringsforanstaltningerne

Vismændene foretager en omfattende og **teknisk kompliceret** analyse af virkningerne på beskæftigelsen af arbejdsmarkedspolitikken og den aktivering af de ledige, der finder sted. Vismændene inddeler aktiveringen i fire hovedgrupper.

- Privat ansættelse med løntilskud
- Offentlig ansættelse med løntilskud
- Virksomhedspraktik
- Vejledning og uddannelse
- Samtaler

Vismændene laver to slags analyser. Den første kaldes en **mikroanalyse (1)**, hvor man ser på de direkte effekter af de forskellige aktiveringstiltag på ledighedslængden for de **enkelte ledige**.

De lediges forøgede jobsøgning som følge af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan dog reducere andre lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse. Aktivering gennem løntilskudsordninger kan også indebære, at ordinært beskæftigede fortrænges. For at teste om effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik er robuste over for de **mulige fortrængningseffekter**, er der gennemført en anden **analyse** af, hvordan den aktive arbejdsmarkedspolitik påvirker **bruttoledigheden på tværs af kommuner (2)**. Denne analyse kan tage højde for fortrængningseffekter både med hensyn til andre lediges overgang til beskæftigelse og med hensyn til allerede beskæftigede i ordinære jobs. I begge analyser skelnes der mellem perioden med **højkonjunktur** inden det økonomiske omslag i 2007/2008 og den efterfølgende periode med **lavkonjunktur**.

Resultaterne i analysen er vist i nedenstående **konklusionstabel**.

Tabel 1.

	(1) Mikroanalyse		(2) Ledighedsniveau (brutto)	
	Højkonjunktur	Lavkonjunktur	Højkonjunktur	Lavkonjunktur
Løntilskud i privat virksomhed	+	-	+	+
Løntilskud i offentlig virksomhed	0	-	0	0
Vejledning og uddannelse	+	-	+	+
Virksomhedspraktik	+	-	+	+
Samtaler	*	*	0	+

Anm.: +: Positivt effekt. Forkorter ledighedslængde/reducerer ledighedsniveau.

- : Negativ effekt. Forlænger ledighedslængde/ øger ledighedsniveau.

0: Ingen målbar effekt. * :Belyses ikke i den pågældende analyse.

På baggrund af tabellen konkluderer Vismændene¹

Mikroanalyse

- En analyse på **individniveau** finder, at både ansættelse med løntilskud i en privat virksomhed, uddannelsesaktivering og virksomhedspraktik reducerer ledighedsperiodens længde for de aktiverede ledige under en **højkonjunktur**.
- Under en **lavkonjunktur** finder samme analyse derimod, at negative fastholdelseeffekter dominerer de små positive programeffekter, og at alle aktiveringsformer derfor forlænger ledighedsperiodens længde.

Tværgående analyse (bruttoledighed)

- En højere andel af de ledige i løntilskudsjob i en privat virksomhed, i virksomhedspraktik eller i vejledning og uddannelse reducerer bruttoledighedsniveauet i både høj- og lavkonjunktur.
- Et højere antal samtaler pr. ledig og måned **reducerer bruttoledighedsniveauet i en højkonjunktur**.
- **Der er ingen signifikant effekt af en højere andel af ledige i løntilskudsjob i en offentlig virksomhed på bruttoledighedsniveauet.**
- En samlet 10 pct. investering af deltagelse i aktivering reducerer ledighedsniveauet med 0,05 pct. point i højkonjunktur. Under lavkonjunktur stiger effekten til 1,13 pct. point på grund af effekterne af **samtaler**.

Med venlig hilsen

Victoria Julie Jessen/ Niels Hoffmeyer (3602)

¹ Note: Forfatterne til dette notat har ganske svært ved at se, hvordan de positive virkninger under lavkonjunktur kan være så store i analysen af **bruttoledigheden**, når analysen på mikroniveau (altså for den enkelte ledige) viser, at der er direkte negative effekter på ledighedslængden under en lavkonjunktur. Men det kan Vismændene nok forklare under mødet.