

DØR efterårsrapport 2015

7. oktober 2015

Finansministeriets skriftlige indlæg

Kapitel I Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Finanspolitik

Finansministeriet deler DØR's overordnede vurdering af, at den økonomiske vækst vil tiltage i styrke i 2015 og 2016. Der er dog forskel på vurderingen af drivkræfterne bag den økonomiske vækst. I DØR's vurdering yder den indenlandske efterspørgsel et relativt større bidrag end i Finansministeriets vurdering, hvor eksporten til gengæld bidrager mere.

Finansministeriet deler imidlertid ikke DØR's vurdering af, hvor i konjunkturforløbet vi befinder os, og hvor meget beskæftigelsen kan stige før, der opstår mangel på arbejdskraft. De betydelige forskelle mellem Finansministeriets og DØR's vurdering af beskæftigelsesgabet i dansk økonomi betyder, at DØR når frem til en helt anden vurdering af den strukturelle saldo, end Finansministeriet gør, hvilket naturligvis også afspejler sig i DØR's finanspolitiske anbefalinger.

DØR vurderer, at der – i fravær af regeringens finanslovsforslag - er et strukturelt overskud på 0,2 pct. af BNP i 2016. Finansministeriets vurderede i august, at der ville være et strukturelt underskud på 0,7 pct. af BNP i 2016 uden modgående tiltag, dvs. før regeringens finanslovsforslag for 2016. Der er en forskel i vurderingen af den strukturelle saldo på hele 0,9 pct. af BNP i 2016 svarende til ca. 17 mia. kr.

Finansministeriet er forundret over DØR's vurdering, og Finansministeriet er uenig i vurderingen.

DØR har i forhold til vurderingen i foråret 2015 foretaget en betydelig revision af den strukturelle saldo, der har hævet niveauet i størrelsesordenen ½ pct. af BNP i både 2015 og 2016. Det er en forbedring på ca. 9 mia. kr. i hvert af årene. Revisionen er sparsomt forklaret, sammenholdt med revisionens størrelse og betydning for DØR's anbefalinger. Ifølge DØR kan forbedringen af den strukturelle saldo henføres til et højere skøn for personskatterne og en opjustering af den strukturelle arbejdsstyrke.

Forskellene i vurderingen af den strukturelle saldo kan som nævnt langt overvejende forklares ved, at DØR vurderer, at beskæftigelsesgabet er på ca. 79.000 personer i 2016, hvor FM har en vurdering på ca. 47.000 personer i 2016.

DØR har ikke blot en væsentligt højere vurdering af beskæftigelsesgabets størrelse end Finansministeriet. Nationalbanken vurderer et lavere beskæftigelsesgab end såvel DØR som Finansministeriet. Nationalbankens beskæftigelsesgab er ca. 20.000 personer i 2016.

Det er Finansministeriets vurdering, at DØR overvurderer beskæftigelsesgabets størrelse.

For det **første** indregner DØR et meget stort bidrag til den strukturelle arbejdsstyrke fra personer, der i dag er selvforsørgede. Det er efter Finansministeriets vurdering højst usikkert, om der kommer et så stort bidrag fra selvforsørgede personer til arbejdsstyrken i takt med konjunkturnormaliseringen. Desuden har der ikke tidligere været nogen tendens til at antallet af selvforsørgede personer har udvist udpræget konjunkturafhængighed. Fx steg antallet af selvforsørgede personer under højkonjunkturen i perioden 2004-2008.

For det **andet** giver DØR's store beskæftigelsesgab et indtryk af et arbejdsmarked meget langt fra en situation, hvor der kan opstå kapacitetspres og mangel på arbejdskraft. Det billede passer dårligt overens med de aktuelle arbejdsmarkedsindikatorer. Beskæftigelsen har været stigende de seneste 2 år, og virksomhedernes vurdering af mangel på arbejdskraft er stigende. Samtidig har vi de seneste kvartaler set, at lønstigningstakten er steget, omend niveauet fortsat ikke er højt. Det er en helt forventelig udvikling i takt med en normalisering af arbejdsmarkedet, men det passer dårligt med et så stort beskæftigelsesgab, som DØR skønner.

Der er usikkerhed knyttet til vurdering af beskæftigelsesgabets størrelse. Men når DØR's beskæftigelsesgab er så meget større end andre institutioners, kalder det på en vis agtpågivenhed. Det er således meget bemærkelsesværdigt, at DØR selv med betydelig vækst fremadrettet forventer, at beskæftigelsesgabets størrelse først er lukket i 2022. Dvs. om 7 år. Dansk økonomi er med andre ord kun halvvejs gennem tilpasningen efter tilbageslaget i 2008.

Hvis beskæftigelsesgabets størrelse var på niveau med Finansministeriets vurdering – eller ligefrem på niveau med Nationalbankens vurdering – ville DØR efter alt at dømme nå frem andre finanspolitiske anbefalinger.

Men det er ikke kun på grund af forskellige vurderinger af beskæftigelsesgabets størrelse, at Finansministeriet er forundret over DØR's finanspolitiske anbefalinger. DØR anbefaler også en finanspolitik, som er i strid med EU's Stabilitets- og Vækstpagt, og som risikerer at føre til en ny EU-henstilling.

Konkret vurderer DØR, givet den finanspolitik der lægges til grund, at det faktiske underskud bliver på 3,2 pct. af BNP i både 2015 og 2016, dvs. overskrider 3 pct.-grænsen i EU's Stabilitets- og vækstpagt i begge år. DØR vurderer, at det ikke betyder en ny EU-henstilling. Den vurdering er Finansministeriet ikke enig i.

Hvis EU-Kommissionen skønner, at et land har overtrådt 3 pct.-grænsen eller ventes at gøre det, vil EU-Kommissionen udarbejde en rapport, der vurderer, hvorvidt overskridelsen er exceptionel, begrænset og midlertidig. Der foretages også en helhedsvurdering af såkaldte ”relevante faktorer”, der udgør formildende eller forværende omstændigheder, som kan påvirke, om EU-Kommissionen vil stille forslag om, at landet tildeles en henstilling. I praksis hænger vurderingen tæt sammen med, hvorvidt overskridelsen vurderes at være begrænset og midlertidig. Hvis en overskridelse både er begrænset og midlertidig (altså normalt et underskud på højst 3,5 pct. af BNP i højst ét år), vil den normalt ikke medføre en henstilling. Hvis en overskridelse derimod ikke er begrænset og/eller ikke er midlertidig (i praksis normalt et underskud over 3,5 pct. af BNP og/eller en overskridelse af 3 pct.-grænsen i mere end ét år) vil den normalt med stor sandsynlighed medføre en henstilling.

Som udgangspunkt vurderes det derfor, at Danmark med stor sandsynlighed vil få en henstilling, hvis Danmark fører en økonomisk politik, som indebærer at underskuddet kommer over 3 pct. af BNP i både 2015 og 2016. Det skal understreges, at det er EU-Kommissionens skøn, der udgør grundlaget for tildeling af henstillinger. EU-Kommissionen ventes at offentliggøre nye skøn primo november.

Dagpengereform

DØR skriver, at dagpengeniveauet igennem en længere periode er faldet i forhold til lønnen, og at dagpengesystemets forsikringselement dermed er svækket.

Det billede har Finansministeriet svært ved at genkende. Ser man bort fra udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne siden midten af 1990’erne, har dagpengeniveauet ligget relativt stabilt i forhold til lønnen for brede grupper på arbejdsmarkedet de seneste to årtier. Forsikringsgraden i arbejdsstyrken har også ligget stabilt. Efter Finansministeriets vurdering er forsikringselementet intakt.

DØR genfremsætter en række forslag om ændringer af dagpengesystemet fra en tidligere rapport. Fx forslaget om en konjunkturafhængig dagperiode og en højere ydelse i starten af dagpengeperioden. Finansministeriets beregninger tyder dog på, at en højere ydelse i starten af dagpengeperioden for ledige med stærk beskæftigelsehistorik reducerer den strukturelle beskæftigelse og øger de offentlige udgifter betydeligt mere end tidligere skønnet af DØR. DØR ser – som også tidligere påpeget – helt bort fra effekten på tilgangen til ledighed.

Finansministeriet bemærker endvidere, at DØR finder det hensigtsmæssigt, at særreglen for genoptjening af dagpengerechten bliver afskaffet på grund af den uhensigtsmæssige tilskyndelse til at forlænge ledigheden til dagpengeperiodens ophør.

Kapitel III Offentlige finanser – Kommentarer til DØR's bemærkninger i egenskab af Finanspolitisk Råd

DØR's vurdering af den strukturelle og faktiske offentlige saldo i 2015 og 2016 er kommenteret ovenfor. I lyset af fremsættelsen af et teknisk finanslovsforslag i august indeholder DØR's efterårsrapport ikke en vurdering af de fastsatte udgiftslofter på finanslovsforslaget for 2016. Rapporten indeholder ligeledes ikke en vurdering af overholdelsen af udgiftslofterne.

I forbindelse med genfremsættelsen af finanslovsforslaget for 2016 har regeringen fremsat lovforslag om ændrede udgiftslofter i 2015-18 og lovforslag om udgiftslofter i 2019. Lovforslagene er sendt i høring hos DØR.

DØR's efterårsrapport indeholder en række anbefalinger vedrørende afgrænsningen af delloftet for driftsudgifter.

DØR anbefaler herudover, at udgifterne til EU-bidrag undtages fra loftstyring, og at det bør overvejes også at undtage udgifterne på asylområdet fra loftstyring. DØR anbefaler desuden, at udgifterne til vedvarende energi – i forbindelse med en omlægning af den danske PSO-ordning – omfattes af loftstyring.

I forhold til afgrænsningen af udgifterne under det statslige delloft for driftsudgifter er det overordnet set Finansministeriets holdning, at en mere snæver afgrænsning af udgiftslofterne vil svække udgiftsstyringen, *jf. også Finansministeriets skriftlige indlæg til DØR's forårsrapport 2015*. Det vil dog altid være en konkret afvejning i forhold til de enkelte udgiftsposter og lofter. Finansministeriet har ingen aktuelle planer om at afgrænse udgiftslofterne mere snævert eller undtage visse specifikke udgiftsposter fra loftstyring.

Særligt i forhold til udgifterne under PSO-ordningen bemærkes det, at disse ikke er omfattet af det statslige delloft for driftsudgifter. I forlængelse af kritikken af den eksisterende PSO-ordning er der igangsat et arbejde med at omlægge ordningen. I den forbindelse vil der blandt andet skulle tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de samlede udgifter til PSO skal optages og finansieres over finansloven. Såfremt det bliver tilfældet, vil der også skulle tages stilling til, om udgifterne skal omfattes af udgiftslofterne.

DØR efterlyser i rapporten dokumentation for vurderingen forskellige politiske forslag.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at principperne for vurderingen af økonomisk-politiske tiltag er beskrevet i *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*, som er offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside. Det bemærkes, at indregningen af adfærdsvirkninger afhænger af, om der foreligger tilstrækkelig empirisk belæg, samt at de opgjorte adfærdsvirkninger beror på konkrete skøn.

Finansministeriet offentliggør løbende skøn for de offentlige finanser i Økonomisk Redegørelse, Budgetoversigten og de mellemfristede 2020-fremskrivninger. Herudover fremgår en lang række forudsætninger mv. af budgetteringen på Finansloven.

Kapitel III Indkomstoverførsler med fokus på kontanthjælp.

DØR viser, at antallet af kontanthjælpsmodtagere de seneste årtier er stort set uændret, samtidig med at antallet af dagpengemodtagere og efterlønsmodtagere er faldet markant.

De senere år har der endog været en stigning i antallet af kontanthjælpsmodtagere, især for ægtepar på kontanthjælp. Finansministeriet finder det derfor relevant, at DØR fokuserer på kontanthjælpsområdet.

De konkrete forudsætninger, som er anvendt i familietypeberegningerne, afviger på enkelte områder fra Finansministeriets standardantagelser – fx timeløn og husleje. Det betyder, at der er forskelle i de konkrete tal for genvinsten til at arbejde. Men det ændrer ikke på, at det er enlige forsørgere og kontanthjælpspar, som har de mindste økonomiske incitamenter til at komme i arbejde.

Regeringens udspil til kontanthjælpsreform forsøger at adressere denne problemstilling.

DØR gennemfører en evaluering af effekten af kontanthjælpsreformen. Analyserne bekræfter Finansministeriets tidligere skøn. Kontanthjælpsreformen har en positiv effekt for uddannelse og beskæftigelse blandt unge kontanthjælpsmodtagere.