

Skriftligt indlæg til DØRs rapport *Dansk økonomi – Efterår 2013*

De Økonomiske Råds vurdering af vækstudsigterne for 2013 og 2014 er overordnet set på linje med ministeriernes. Der skønnes samme BNP-vækst på 0,2 og 1,6 pct. i henholdsvis 2013 og 2014. I 2015 forudser DØR en BNP-vækst på 2,2 pct. Både ministerierne og DØR forventer dermed en begyndende vending og mere selv bærende udvikling i dansk økonomi.

Midlertidig finanspolitiske lempelse i 2014

DØR anbefaler, at finanspolitikken bør lempes midlertidigt i 2014 med i størrelsesordenen $\frac{1}{4}$ pct. af BNP svarende til ca. 5 mia. kr. Denne anbefaling er baseret på, at DØR beregner et strukturelt underskud på 0,2 pct. af BNP i 2014, når de bruger deres egne skøn for de offentlige finanser, outputgab og beskæftigelsesgab, men anvender Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle saldo. Med afsæt i dette strukturelle underskud er der således plads til en lempelse af den nævnte størrelsesorden inden for Budgetlovens grænse på 0,5 pct. af BNP.

DØR præsenterer imidlertid også deres egen metode til beregning af den strukturelle saldo. Med udgangspunkt i denne metode skønner DØR et strukturelt underskud på 0,7 pct. af BNP i 2014, *jf. tabel 1*. Det betyder, at DØRs egen opgørelse af den strukturelle saldo peger i retning af en finanspolitisk stramning af nogenlunde samme størrelsesorden som den lempelse, der rent faktisk anbefales. Dette forhold er ikke omtalt i rapporten.

Tabel 1

Skøn for den strukturelle saldo i 2014

	2014
Pct. af BNP	
DØR med FM-metode – Efterårsrapport 2013	-0,2
Finansministeriet – ØR august 2013	-0,4
DØR med egen metode – Efterårsrapport 2013	-0,7

Kilde: Dansk økonomi – Efterår 2013 og Økonomisk Redegørelse, august 2013.

Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo indebærer et underskud på 0,4 pct. af BNP. Det er tæt på budgetlovens grænse og nogenlunde midt imellem de to skøn, som DØR har udarbejdet.

Finansministeriet noterer, at DØR tilsyneladende ikke længere anbefaler en forøgelse af budgetlovens underskudsgrænse til $\frac{3}{4}$ pct. af BNP, og således har redu-

ceret deres anbefaling om en yderligere lempelse betydeligt i forhold til forårsrapporten.

I den aktuelle rapport nævnes, at en finanspolitisk lempelse eksempelvis kunne ske ved at fremrykke fremtidige skattnedsættelser, som allerede er vedtaget i forbindelse med skattereformen fra 2012. Det kan p.t. være svært at pege på andre instrumenter til finanspolitiske lempelser.

En forøgelse af de offentlige investeringer problematiseres i rapporten med henvisning til, at det er vanskeligt at styre den præcise timing af investeringsprojekterne. Vismændenes egen analyse i rapporten peger på, at man næppe kan nå at øge de offentlige investeringer yderligere fra det allerede høje niveau i 2014.

Det er herudover stort set ikke muligt at øge det offentlige forbrug uden at bryde eller ændre de af Folketinget vedtagne udgiftslofter for 2014. Derfor er forøget offentligt forbrug umiddelbart ikke et brugbart finanspolitisk instrument. Det skal desuden ses i lyset af, at der er indgået aftaler med kommuner og regioner om økonomien for 2014 og dermed om en stor del af det offentlige forbrug. Endvidere kan lempelser via det offentlige forbrug være vanskelige at holde midlertidige. En lempelse via det offentlige forbrug risikerer dermed at påvirke det offentlige underskud i 2015, som allerede er tæt på EU's-underskudsgrænse.

Hertil kommer, at de planlagte offentlige investeringer og forbrugsudgifter i 2014 er høje både i et historisk perspektiv og i forhold til det holdbare 2020-niveau. Samlet skønnes udgifterne til forbrug og investeringer at udgøre ca. 29 $\frac{1}{4}$ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2014. Det er højere end i samtlige år før finanskrisen og omtrent $\frac{3}{4}$ pct. af BNP højere end det holdbare 2020-niveau.

DØR foretager ikke en vurdering af effekterne af deres finanspolitiske anbefaling og ej heller en vurdering af de risici, der er forbundet med en yderligere lempelse – herunder for at Danmark ikke kommer ud af EU-henstillingen.

Hvis det forudsættes, at lempelsen gennemføres i form af en fremrykning af 2012-skattereformens forøgede beskæftigelsesfradrag og højere topskattegrænse – svarende til en umiddelbar budgetvirkning på ca. 5 $\frac{1}{2}$ mia. kr. i 2014 og ca. 4 $\frac{1}{2}$ mia. kr. i 2015 (før tilbageløb) – vil effekten ifølge en ADAM-beregning være en reduktion af ledigheden på knap 1.000 personer i 2014 og ca. 1.500 personer i 2015, jf. notatet *Mulige effekter af DØRs anbefaling om midlertidig finanspolitisk lempelse* på www.fm.dk. Det svarer til, at DØRs skøn for bruttoledigheden i 2014 ikke vil være ca. 153.000 personer, men derimod ca. 152.000 personer, og tilsvarende ca. 150.000 personer 2015 i stedet for 151.000. Der er også tale om forholdsvis beskedenne effekter på BNP og beskæftigelse, som skal holdes op mod eventuelle ulemper ved at lempe finanspolitikken yderligere.

I Danmark Konvergensprogram 2013 udgør det faktiske offentligt underskud 2,9 pct. af BNP i 2015 (mens DØR skønner et underskud på 2,6 pct. af BNP samme

år). Hvis den anbefalede lempelse (som i ovenstående beregning) trækker med over i 2015 er der således umiddelbart en forøget risiko for, at EU's undergrænse for det faktiske underskud på 3 pct. af BNP vil blive overskredet. I givet fald vil Danmark næppe få ophævet sin EU-henstilling, hvilket indebærer en risiko for, at finanspolitikken må strammes igen i 2015.

Timing af den foreslåede yderligere finanspolitiske lempelse i 2014 er i øvrigt sammenfaldende med, at væksten i dansk økonomi gradvist forventes at tiltage. DØR vurderer eksempelvis, at der er udsigt til en vækst i den indenlandske efterspørgsel på 1,9 pct. i 2014 uden lempelsen.

Det kan tillige bemærkes, at pengepolitikken aktuelt er ekstraordinært lempelig, og at ECBs renter i de kommende år kan vise sig at ligge på den lave side i forhold til den danske økonomis behov, hvis kapacitetsudnyttelsen i euroområdet som helhed forbliver lavere end i Danmark en rum tid endnu.

Finansministeriets samlede vurdering er derfor, at den planlagte finanspolitik i 2014 allerede udnytter de muligheder for at understøtte den økonomiske aktivitet, der er til stede inden for ansvarlige finanspolitiske rammer.

Budgetlov og udgiftslofter

I rapporten indgår et særskilt afsnit om de konkrete udgiftslofter for perioden 2014-17, der blev vedtaget i Folketinget i juni. I tilknytning til budgetloven blev DØR således bedt om løbende at vurdere loftfastsættelsen og følge op på, om udgiftslofterne overholdes.

DØRs overordnede vurdering er, at udgiftslofterne er fastlagt i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger på mellemfristet sigt. Samtidig vurderer DØR, at de planlagte loftsstyrede udgifter ligger inden for de fastlagte lofter i 2014. Finansministeriet deler denne vurdering, som understøtter arbejdet med at implementere budgetloven og de 4-årige udgiftslofter.

DØR anfører imidlertid, at loftfastsættelsen ikke er fuldt gennemsigtig, og at dokumentationen ikke er fuldstændig dækkende. Finansministeriet indgår naturligvis gerne i en dialog med DØR om at sikre den tilstrækkelige dokumentation med henblik på efterfølgende offentliggørelse.

DØR påpeger desuden et manglende flerårigt perspektiv i sammensætningen af driftslofterne for stat, kommuner og regioner, idet hele udgiftsvæksten som udgangspunkt er placeret under det statslige delloft for driftsudgifter. Her finder Finansministeriet dog, at det er centralt, at aftalesystemet med årlige forhandlinger med KL og Danske Regioner understøttes, og at tilførslen af midler til kommuner og regioner skal ske ud fra en konkret vurdering.

Finansministeriet deler DØRs opfattelse af, at midlertidige mindreudgifter ikke må omsættes til permanente merudgifter. Finansministeriet deler dog ikke DØRs

tolkning af budgetloven og lov om udgiftslofter for så vidt, at bufferen under delloftet for indkomstoverførsler vil kunne anvendes til nye diskretionære tiltag. Det fremgår således af bemærkningerne til lov om udgiftslofter, at bufferen er en *udsvingsbuffer*, der i sagens natur er øremærket midlertidige automatiske merudgifter, og derfor ikke kan anvendes til diskretionære tiltag.

DØR påpeger, at lofterne skaber et øget behov for central koordinering, og at dette koordineringsansvar påhviler Finansministeriet og andre centrale organisationer. Budgetloven betoner imidlertid også den enkelte ministers ansvar for budgetoverholdelsen på sit eget område, *jf. budgetlovens § 13 om den forudgående udgiftskontrol*.

De ændrede regler om forbrug af opsparing understøtter netop denne balance. Ministeriernes muligheder for at videreføre midler er således uændrede. De ændrede regler om forbrug af opsparing gælder alene for ministerområdet som helhed og ikke på institutionsniveau. Samtidig har det enkelte ministerium som helhed fortsat mulighed for at nettoforbruge af opsparing efter aftale med Finansministeriet, *jf. Cirkulære om afprøvning af budgetlovens bestemmelser i 2013*.

Erfaringer fra prøveåret 2013 viser, at det i vid udstrækning har været muligt at imødekomme ministeriernes ønsker om forbrug af opsparing i løbet af året. Finansministeriet mener derfor ikke, at de ændrede regler om opsparing i praksis indebærer mikrolofter på hverken institutions- eller ministerområdeniveau, men at der er tale om et samlet statsligt driftsloft.

Med ændringerne i reglerne for opsparing er der således tilstræbt en afvejning af på den ene side at indhegne den budgetmæssige risiko ved fri adgang til forbrug af opsparing, og på den anden side at sikre incitament til hensigtsmæssig økonomisk adfærd samt skabe fleksibilitet og optimal udnyttelse af forbrugsmulighederne gennem central koordinering.

I prøveåret 2013 har det i vid udstrækning været muligt for ministerierne at disponere over opsparing. På baggrund af disse erfaringer er det således Finansministeriets forventning, at eventuelle incitament til ”benzinafbrænding” i ministerierne vil blive reduceret fremadrettet.

Produktivitet

Rapporten indeholder både et selvstændigt afsnit om produktivitet og værdiskabelse i lyset af Danmarks Statistiks revision af nationalregnskabs beskæftigelsestal i juni 2013 samt et særskilt temakapitel om virksomheders beskæftigelse og produktivitet under opsving og i krisetider.

Hvad angår beregninger af produktiviteten, omtaler DØR blandt andet den usikkerhed, der er forbundet med opgørelsen af antal udførte arbejdstimer. Produktivitetskommissionen (PK) har tidligere bemærket, at nationalregnskabs (NR) timeopgørelser er baseret på forskellige kilder og opgørelsesmetoder, hvorfor det anbefales, at man ikke sammenligner timer fra NR på tværs af lande. PK har der-

for foretaget en alternativ beregning baseret på arbejdskraftundersøgelser (AKU) tilbage fra 2002, som er mere sammenlignelige på tværs af lande. På baggrund af denne opgørelsesmetode vurderer DØR, at Danmark har et lidt lavere produktivitetniveau i 2012 i forhold til OECDs opgørelse, men at *"Danmark også her ligger tæt på de niveauer, der ses hos de bedst placerede lande"*.

Hertil kan det bemærkes, at DØRs konklusion om, at *"analysen er robust over for brug af alternative timeniveauer"* kun i mindre grad understøttes af analyserne. Således er forskellen mellem Danmark og landene med højest timeproduktivitet blot omkring 3 pct. i opgørelsen med NR-tal, mens forskellen er ca. 12 pct. i opgørelsen baseret på AKU-tal.

Det er Finansministeriets vurdering, at revisionen af nationalregnskabet ikke giver anledning til at ændre vurderingen af Danmarks produktivitetsudfordring. Hertil er landesammenligninger af niveauer for timeproduktiviteten for usikre, hvilket også indikeres af DØRs analyse.

Det særskilte temakapitel indeholder en række interessante analyser, der blandt andet peger i retning af en sund virksomhedsdynamik hen over konjunkturudsvingene, og at omallokeringen af arbejdskraft har bidraget til at fremme produktiviteten. Det anføres i den sammenhæng, at der ikke er belæg for, at særlige grupper af virksomheder har behov for støtte eller regulering med henblik på at forbedre omallokeringen af arbejdskraft.