
Skriftligt indlæg til DØR's rapport *Dansk Økonomi – Foråret 2014*

Der er udsigt til gradvist tiltagende vækst og stigende beskæftigelse i dansk økonomi, og Det Økonomiske Råds (DØR's) konkrete vurderinger heraf er stort set sammenfaldende med vurderingen i *Økonomisk Redegørelse, maj 2014*.

Finanspolitik i 2014 og 2015

I de senere rapporter har DØR anbefalet finanspolitiske lempelser, men i den aktuelle rapport vurderer DØR, at den planlagte finanspolitik for 2015 er passende og hensigtsmæssig i lyset af vækstudsigterne og underskuddet på de offentlige finanser. DØR vurderer, at finanspolitikken vil yde et vækstbidrag på ¼ pct. i 2014, og at ændringen i finanspolitikken fra 2014 til 2015 vil være svagt vækstdæmpende i 2015. Finansministeriet noterer i den forbindelse, at niveauet for den planlagte finanspolitik for 2015 fortsat er lempeligt i forhold til den udgiftspolitik, som holdbart kan finansieres uden skattestigninger fremadrettet.

Fremskrivning af den økonomiske udvikling

DØR's forudsætter en positiv makroøkonomisk udvikling frem mod 2020 med en fremgang i vækst og beskæftigelse, der kan måle sig med de kraftige opsving i 90'erne og fra 2004 til 2008, dog uden at dette fører til overophedning i DØR's forløb til 2020. Denne økonomiske udvikling forudsætter blandt andet en ret høj vækst i privatforbruget, som må forudsætte en fornyet stigning i husholdningernes gældskvote, som indtræffer sideløbende med, at renterne og rentebyrden stiger.

DØR's vurdering af den offentlige saldo i 2020 er mere positiv end i *Danmarks Konvergensprogram 2014 (KP14)*. Finansministeriet vurderer, at denne forskel stort set udelukkende kan henføres til et mere positivt forløb i beskæftigelse og privatforbrug end i KP14. DØR påpeger selv, at der kan være usikkerhed om de anslåede output- og beskæftigelsesgab i udgangspunktet, og at dette bør være et opmærksomhedspunkt fremadrettet.

På trods af overskuddet på saldoen i 2020 er finanspolitikken i DØR's fremskrivning ikke strammere end nødvendigt, idet forløbet indebærer, at finanspolitikken vil være omtrent holdbar, jf. nedenfor. Dette svarer overordnet til Finansministeriets vurdering, men den økonomiske politik bag de to fremskrivninger er forskellig.

I den forbindelse er det Finansministeriets opfattelse, at DØR's opgave med at vurdere om den planlagte finanspolitik er i overensstemmelse med de finanspolitiske mål under budgetloven, indebærer, at DØR's bør lægge den planlagte finanspolitik til 2020 til grund for deres vurderinger, herunder 2020-

planens prioritering af en realvækst i det offentlige forbrug på ca. 0,6 pct. om året. Endvidere bør ikke-besluttede prioriteringer efter 2020 ikke indgå i DØRs vurderinger under budgetloven. Endelig opfordres DØR i forbindelse med fremskrivningen til at vurdere stigningen i energieffektiviteten og den heraf følgende udhuling af proventet for energiafgifter.

Strukturelt saldomål og størrelsen af output- og beskæftigelsesgab

DØRs prognose indebærer et strukturelt underskud på 0,1 pct. af BNP i 2015, når DØRs skøn for de offentlige finanser og konjunkturgabet i dansk økonomi indsættes i Finansministeriets beregningsmetode for strukturel saldo.

Finansministeriet vurderer til sammenligning, at det strukturelle underskud er på 0,4 pct. af BNP og derfor tæt på grænsen i budgetloven. Til denne forskel bemærkes:

- For det *første*, at forskellen mellem de to vurderinger af den strukturelle saldo kan henføres til, at DØRs skønner, at der er et større konjunkturgab i dansk økonomi end Finansministeriet. I modsætning hertil er det Nationalbankens vurdering, at konjunkturgabet er mindre end vurderet af Finansministeriet. Finansministeriets skøn ligger også ca. midt imellem de internationale skøn fra EU og OECD.
- For det *andet*, at DØRs metoder generelt giver mere svingende skøn for konjunkturgabet i dansk økonomi end Finansministeriets. Derfor skal der være større afstand mellem Stabilitets- og Vækstpagtens grænse for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP og den relevante grænse for den strukturelle saldo. Efter Finansministeriets beregninger skulle der med DØRs konjunkturgab planlægges efter en strukturel saldo på maksimalt $-\frac{1}{4}$ pct. af BNP efter EU's regler for det såkaldte Medium Term Objective (MTO) for at holde tilstrækkelig lav risiko for at overskride 3 pct. grænsen for det faktiske underskud i normale konjunkturtilbageslag. Der er således reelt mindre plads til lempelser end den umiddelbare beregning af den strukturelle saldo giver indtryk af.
- For det *tredje*, har DØRs også en egen metode til opgørelse af den strukturelle saldo, som peger på et underskud på $-0,6$ pct. af BNP i 2015. DØRs to opgørelser ligger således på hver sin side af Finansministeriets skøn, der ligger til grund for udformningen af finanspolitikken for 2015.

Fastsættelse af udgiftslofter

På baggrund af det mellemfristede forløb i forårsrapporten vurderer DØR, at de budgetterede loftbelagte udgifter holder sig inden for de fastsatte udgiftslofter. Dette gør sig også gældende i fremskrivningen i *Danmarks Konvergensprogram 2014*.

DØR vurderer i forlængelse heraf, at der ikke vil være plads til at udnytte lofterne fuldt ud inden for budgetlovens grænse for det strukturelle underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Med budgetloven udgøres rammerne for finanspolitikken på kortere sigt både af underskudsgrænserne for den strukturelle saldo på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, for den

faktiske saldo på 3 pct. af BNP og af de 4-årige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. I praksis vil det kun være en af de tre restriktioner, som er bindende på et givet tidspunkt. I den nuværende situation – hvor de offentlige indtægter skønnes strukturelt lavere end ved fastsættelsen af udgiftslofterne – er det underskudsgrænsen for den strukturelle saldo, der udgør en reel binding for den aktuelle finanspolitik.

DØR anbefaler i rapporten, at det i forbindelse med fastlæggelsen af udgiftslofterne for 2018 i august bør sikres, at lofterne kan udnyttes fuldt ud (dvs. at de fastlægges, så lofterne bliver den bindende restriktion). Anbefalingen må forstås sådan, at der i forbindelse med loftfastsættelsen for 2018 skal være en relativt stor sikkerhedsmargin til budgetlovens underskudsgrænse for at sikre, at lofterne – i tilfælde af en efterfølgende svagere udvikling i de offentlige indtægter end ventet – vil kunne udnyttes fuldt ud.

Loftfastsættelsen for 2018 vil afspejle det mellemfristede forløb – der udarbejdes i forbindelse med finanslovsforslaget i august – hvor det sikres, at den strukturelle saldo konvergerer mod balance i 2020. Samtidig vil fortsat indgå en vis udsvingsbuffer i loftfastsættelsen for (lovbundne) statslige indkomstoverførsler.

I DØRs fremskrivning skønnes udgifterne under det statslige delloft for indkomstoverførsler at ligge ca. 5-10 mia. kr. under det fastsatte udgiftsloft i 2014-17. De skønnede udgifter til indkomstoverførsler er lavere i DØRs fremskrivning end i *Danmarks Konvergensprogram 2014*, blandt andet fordi udviklingen på arbejdsmarkedet er mere positiv i DØRs forløb. I forhold til KP14 er der efter FMs beregninger plads til, at udgifterne i 2016 og 2017 kan svare til loftet (korrigeret for sygedagpengereform) uden at grænsen for den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP overskrides.

Holdbarhed og generationer

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator er i DØR-rapporten opgjort til -0,1 pct. af BNP og i betragtning af de usikkerheder, der er forbundet med beregninger af denne type, vurderer DØRs, at man ikke bør lægge vægt på forskelle i denne størrelsesorden. DØRs finder derfor, at Danmarks finanspolitik fortsat grundlæggende er holdbar.

Det påpeges, at Danmark kan komme i problemer med grænsen for det strukturelle offentlige underskud på ½ pct. af BNP i perioden efter 2025, af DØRs kaldet ”hængekøjeårene”.

DØR mener, at det ikke nødvendigvis er et ”fagøkonomisk problem” at have et underskud på den strukturelle saldo på mere end ½ pct. af BNP. Således kan det i hængekøjeårene være optimalt med strukturelle underskud, der bryder budgetlovens krav, så længe finanspolitikken er holdbar. Det begrundes bl.a. i, at den offentlige gæld efter DØRs opfattelse er relativt beskeden, hvilket reducerer

risikoen for rentestigninger. Hermed ses hængekøjen først og fremmest som et juridisk problem.

Det er Finansministeriets opfattelse, at DØRs vurdering på dette punkt er uforsigtig i forhold til de risici, der i praksis kan være ift. finansmarkederne.

For det første hviler holdbarheden og genopretningen af den offentlige saldo i fremskrivningerne efter 2050 blandt andet på den helt centrale forudsætning, at Folketinget hvert 5. år resten af århundredet øger pensionsalderen til et gradvist højt niveau. Hertil forudsættes, at ledigheden i gennemsnit over årene holdes nede på 3½ pct., og at realvæksten i det offentlige forbrug vil være lavere end i de seneste årtier op til finanskrisen. Hvis Danmark ikke overholdt Finanspagten og budgetloven, men i stedet førte en finanspolitik med betydelige underskud og tiltagende gæld, ville det ikke uden videre kunne tages for givet, at finansmarkederne nødvendigvis vil anlægge samme syn på den fremtidige budgetdisciplin, som kræves for at opfylde de forudsætninger, der lægges til grund for DØRs holdbarhedsvurdering.

For det andet bemærkes, at DØRs vurdering af rentestigninger ikke fanger risikoen for en selvforstærkende negativ spiral i dårlige tider, hvor større underskud kan give højere renter, som svækker aktiviteten og finanserne yderligere, hvilket igen kan føre til endnu højere renter osv.

Udgangspunktet for den mellemfristede planlægning af finanspolitikken er (naturligvis), at Danmark lever op til de internationale forpligtelser i forhold til Finanspagten, og at budgetloven overholdes. Formålet med den finanspolitiske planlægning er netop at kunne fortage justeringer i god tid. Med rettidig planlægning vurderes den nødvendige justering for at kunne holde sig inden for budgetlovens grænser at være begrænset, jf. *Finansredegørelse 2014*.

DØR peger på to tiltag, der har karakter af ”tekniske fix” til at imødegå hængekøjen.

For det **første** kunne den danske regering arbejde for, at afkastet af udskudt skat af pensionsformue kunne medregnes i den offentlige saldo under EU-reglerne. Da den således beregnede skat ikke efterfølgende kan indgå i den strukturelle saldo, skal der for hvert enkelt persons pensionsopsparing beregnes, hvor stor en del, der tidligere er indgået i opgørelsen og derfor skal modregnes i den faktiske skattebetaling, når pensionen udbetales og beskattes. I realiteten er det således en beregningsmæssig fremrykning af en del af skatten uden, at den rent faktisk bliver fremrykket. Det forekommer helt usandsynligt, at EU skulle vedtage en sådan regel. Alene det administrative problem med at opgøre strukturelle saldo med korrektion for den beregningstekniske fremrykkede skat forekommer tilstrækkeligt til at udelukke en sådan løsning. Det vil desuden være vanskeligt at argumentere for at netop en beskatning af forrentningen af dette implicitte aktiv kan indgå i

den strukturelle saldo, mens skat af (forrentningen af) andre implicitte aktiver og passiver ikke kan.

For det **andet** foreslås det at indføre en reel fremrykning af beskatningen af pensionsopsparing. Konkret foreslås ændring af beskatningen af ratepension, så der betales skat på indbetalingstidspunktet (mens udbetalinger er skattefrie), dog først fra 2025, hvis der ikke er fundet andre løsninger inden.

Hertil bemærkes, at beskatning af pensionsindbetalinger er forbundet med en række vanskeligheder. For det første er der i modsætning til omlægningen fra kapitalpension til alderspension et samspil med modregningen i sociale pensioner. Endvidere er fradragsværdien af indbetalinger i dag afhængig af, om man betaler topskat. Der kan således være en række fordelings- og incitamentsmæssige problemstillinger ved forslaget. For det andet har det eksisterende system helt principielt den fordel, at skatteindtægterne fra pension er høje, når der er store ældreårge og dermed høje ældreudgifter. Ved beskatning på indbetalingstidspunktet vil skatteindtægterne derimod være størst, når der er store generationer på arbejdsmarkedet i forhold til ældreårge. Hertil kommer, at der vil være behov for en lang overgangsperiode, hvor den samme person vil have pensionsopsparing med skattepligtige henholdsvis skattefrie udbetalinger. Derudover peger bl.a. erfaringerne med alderspension på, at ophævelse af skattefradrag ved indbetaling evt. kan føre til væsentligt reduceret pensionsopsparing. Endelig kan de betydelige ekstraprovenuier der opstår på kort sigt ved omlægning til beskatning på indbetalingstidspunktet føre til svækket disciplin og lempelser af finanspolitikken i øvrigt, hvilket DØR også gør opmærksom på.

Ungdomsuddannelserne

Kapitel III i DØRS forårsrapport omhandler ungdomsuddannelserne i Danmark. Kapitlet indeholder en generel beskrivelse af organiseringen af ungdomsuddannelserne samt en række analyser af frafald og det økonomiske afkast på tværs af ungdomsuddannelserne.

DØR vurderer, at det samlede frafald på erhvervsuddannelserne uden adfærdsændringer vil reduceres med 3 pct.point, hvis personer med en karakter under 02 bliver udelukket. Indførelsen af karakterkravet i EUD-reformen vurderes generelt positivt, idet DØR lægger vægt på, både at folkeskoleelevers motivation øges, og at det vil blive mere attraktivt at tage en erhvervsuddannelse, hvilket vil øge det faglige niveau og mindske frafaldet.

DØR vurderer, at det er hensigtsmæssigt at indføre et tilsvarende eller eventuelt skærpet karakterkrav på de gymnasiale uddannelser, som ligeledes bør suppleres med muligheden for optag gennem optagelsesprøve og samtale.

DØR vurderer, at skolepraktik er et effektivt supplement til ordinær praktik. Der er således ikke nævneværdig forskel på erhvervsindkomsten for elever, der har været i skolepraktik og elever, der har været i ordinær praktik. Omkostningerne ved skolepraktik er dog relativt høje, da staten afholder udgifter til skolepraktik i modsætning til ordinær praktik, hvor omkostningerne afholdes af virksomhederne. Ordningen bør derfor så vidt muligt begrænses til situationer med mangel på ordinære praktikpladser.