

RESUME

Rapporten fra Det Økonomiske Råds formandskab indeholder denne gang to kapitler:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik
- Virksomhedernes beskæftigelse og produktivitet under opsving og krise

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Tegn på fremgang – langt om længe

Der er langt om længe tegn på, at den langvarige stilstand i dansk økonomi vil blive afløst af fremgang. Tilliden til de europæiske statsfinanser synes at være på vej tilbage, hvilket har bidraget til at forbedre de internationale konjunkturodsigter. Også i Danmark er der positive signaler, blandt andet i form af stigende forbrugertillid. Som følge af svag vækst i slutningen af 2012 og begyndelsen af 2013 ventes BNP i år dog kun at stige ca. $\frac{1}{4}$ pct., mens der ventes en vækst på godt $1\frac{1}{2}$ pct. i 2014 og på godt 2 pct. i 2015. En vækst i denne størrelsesorden betyder, at der udsigt til stigende beskæftigelse i de kommende år.

Beskæftigelsen 100.000 under det normale

Faldet i produktionen i forbindelse med krisen og den efterfølgende periode med stort set ingen vækst har ført til, at produktionen i år vurderes at ligge knap 4 pct. under det niveau, der kunne forventes i en normal konjunktursituation. Beskæftigelsen skønnes aktuelt at ligge næsten 100.000 personer under det normale. De kommende år forventes der fortsat betydelig ledig kapacitet med en produktion mere end 2 pct. under normalt niveau i 2015.

Anbefaling: Lemp finanspolitikken i 2014

Den svage konjunktursituation samt den vurdering, at den planlagte finanspolitik som udgangspunkt ikke er aktivitetsstimulerende de kommende år, taler for, at der gennemføres en midlertidig lempelse af finanspolitikken. En lempelse i størrelsesordenen $\frac{1}{4}$ pct. af BNP, svarende til ca. 5 mia. kr., vurderes at være netop inden for rammerne af budgetlovens krav om, at det strukturelle underskud på de offentlige finanser ikke må overstige $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Det anbefales derfor, at der gennemføres en finanspolitisk lempelse af denne størrelsesorden.

Det vurderes, at der er plads inden for budgetlovens rammer

Vurderingen af, at budgetloven netop levner plads til en lempelse på omkring $\frac{1}{4}$ pct. af BNP, bygger på en beregning af den strukturelle saldo, der anvender Finansministeriets – og dermed budgetlovens – metode, men med egne skøn for udviklingen i de offentlige finanser og de underliggende strukturelle forhold. Beregningen viser et strukturelt underskud på knap $\frac{1}{4}$ pct. af BNP i 2014. Dette underskud er et lidt mindre end vurderet af Finansministeriet. Forskellen skyldes primært, at underliggende forhold i dansk økonomi som eksempelvis den strukturelle beskæftigelse vurderes mere positivt her end af Finansministeriet.

En lempelse på 5 mia. kr. vil ikke svække troværdigheden

Finanspolitikken skal ikke bare holde sig inden for de givne institutionelle rammer. Det er også afgørende, at der ikke skabes usikkerhed om den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser. Det vurderes, at de senere års opstramninger kombineret med allerede vedtagne strukturelle tiltag er tilstrækkelige til at sikre holdbarheden af de offentlige finanser. Dette understøttes blandt andet af, at den forventede udvikling frem imod 2020 vurderes at ville bringe de offentlige finanser i et lille overskud. Det skønnes, at dette billede af grundlæggende sunde offentlige finanser ikke vil blive påvirket af en midlertidig lempelse af finanspolitikken i den skitserede størrelsesorden.

Underskudsgrænser understøtter sunde offentlige finanser - men vanskeliggør styring på kort sigt

Den danske finanspolitik skal tilrettelægges, så den overholder underskudsgrænser for både faktisk og strukturel saldo. Disse grænser understøtter fokus på sunde og holdbare offentlige finanser, men underskudskravene udfordrer finanspolitikken på kort sigt. For det første er beregningen af strukturel saldo forbundet med usikkerhed. Opgørelsen af den strukturelle saldo kan eksempelvis blive ændret som følge af historiske revisioner af data. Hvis den strukturelle saldo i udgangspunktet ligger tæt på budgetlovens grænse på $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP, kan en sådan ændring føre til, at finanspolitikken må justeres alene for at sikre, at den beregnede strukturelle saldo holder sig inden for grænsen. For det andet udviser den faktiske saldo ofte store udsving fra år til år. Dette skyldes først og fremmest afhængigheden af konjunktursituationen i form af arbejdsløshedsunderstøttelse samt skatte- og afgiftsindtægter. Der er imidlertid en række poster, hvor provenuet kan svinge voldsomt, herunder ikke mindst pensionsafkastbeskatningen. Disse udsving indebærer en risiko for, at underskudsgrænsen på 3 pct. overskrides, så finanspolitikken u hensigtsmæssigt må strammes, selv hvis der er planlagt efter et strukturelt underskud på højst $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Stimulans ved tilbageslag kræver overskud i normale tider

For at mindske risikoen for at skulle stramme finanspolitikken udelukkende for at holde både den faktiske og den strukturelle saldo på den rigtige side af den relevante underskudsgrænse er det nødvendigt at sigte efter balance eller overskud på de offentlige finanser. Overskud på de offentlige finanser i en normal konjunktursituation, svarende til overskud på den strukturelle saldo, vil også være en forudsætning for, at man har en reel mulighed for at føre en diskretionær konjunkturstabiliserende politik ved tilbageslag. Da dansk økonomi med den nuværende finanspolitik vurderes at være holdbar, vil en sådan strategi imidlertid indebære en omfordeling fra de nuværende generationer til de kommende generationer, som ikke er begrundet i en fordelingsmæssig prioritering på tværs af generationer.

Budgetlov har permanentgjort sanktioner - det ser ud til at virke

Offentlige udgiftsskred har været reglen snarere end undtagelsen i en årrække. Med budgetloven fra 2012 er der taget fat på at adressere dette. Det gælder ikke mindst sanktionslovgivningen over for kommuner og regioner, der ser ud til

at have stoppet de betydelige udgiftsskred i de kommunale og regionale regnskaber.

Fastlæggelse af udgiftslofter ...

Udgiftslofterne, der også er en del af budgetloven, er nu fastlagt for perioden 2014-17. Fastlæggelsen og indretningen af udgiftslofterne diskuteres nærmere i afsnit I.8. Fastsættelsen af udgiftslofterne er baseret på regeringens finanspolitiske målsætninger i *Konvergensprogram 2013*. I konvergensprogrammet afspejler forløbet i de offentlige finanser både det mellemfristede mål om balance på den offentlige saldo i 2020 og en vækst i de offentlige udgifter i 2014-17, der hvert år sikrer, at underskuddet på den strukturelle saldo ikke overstiger ½ pct. af BNP under forudsætning af de givne skøn for de offentlige indtægter.

... ser ud til at være i orden

Den mellemfristede fremskrivning i nærværende rapport afspejler overordnet set det samme forløb i de offentlige finanser som konvergensprogrammet, men der er en række forskelle i de underliggende forudsætninger, blandt andet vedrørende indkomstoverførsler og indtægter. I nærværende fremskrivning skønnes der at være overskud på de offentlige finanser i 2020, og underskuddet på den strukturelle saldo ventes at være mindre end ½ pct. af BNP i hvert år i perioden, når den strukturelle saldo beregnes med Finansministeriets metode. Med afsæt i rapportens fremskrivning og de forudsætninger, der ligger til grund for udgifts- og indtægtsposterne, vurderes lofterne for driftsudgifterne at være fastsat i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger. I fremskrivningen ligger udgifterne til indkomstoverførsler under det udmeldte loft, men der er ikke foretaget en egentlig vurdering af fastsættelsen af loftet for indkomstoverførsler på baggrund af nærværende fremskrivning.

Behov for bedre dokumentation af de nye udgiftslofter

Vurderingen af loftfastsættelsen vanskeliggøres af, at dokumentationen på nogle områder er mangelfuld. Det er afgørende, at der foreligger gennemsigtig og fyldestgørende dokumentation. Det gælder blandt andet dokumentationen af grundlaget for fastsættelse af lofterne for indkomstoverførsler og dokumentationen af de korrektioner af lofterne, der fremgår af finanslovsforslaget for 2014.

Justeringer af udgiftsstyringen bør overvejes

Udgiftslofterne må forventes at forbedre den overordnede udgiftspolitiske styring, men der er indbyggede problemer i den nuværende konstruktion. Dette vedrører ikke mindst udgiftsloftet for indkomstoverførsler. Udgifterne under dette loft omfatter ikke de ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, men meget tyder på, at udgifterne under loftet alligevel svinger med den økonomiske aktivitet. Det betyder, at der kan opstå behov for at gennemføre opstramninger for at sikre overholdelsen af loftet, når konjunktursituationen forværres. Dette er uheldigt, og det kan derfor være relevant at genoverveje loftsstyringen af indkomstoverførslerne. Den praktiske implementering af loftsstyringen har endvidere ført til en reel begrænsning af de enkelte offentlige institutions mulighed for at spare op og senere bruge af uforbrugte midler. Begrænses de offentlige institutioners reelle muligheder for at kunne udskyde forbrug, er der risiko for en u hensigtsmæssig "benzinafbrænding" i slutningen af året.

Mere positivt billede af dansk produktivitet og værdiskabelse

I rapportens afsnit I.5 præsenteres en analyse, hvor der ses nærmere på udviklingen i produktivitet og værdiskabelse. Analysen viser, at den danske produktivitet og værdiskabelse de senere år har udviklet sig positivt i en international sammenligning. Analysen viser, at den danske værdiskabelse nu ligger på et højere niveau, end tallene tidligere har indikeret. Dette skyldes dels udviklingen de sidste år, dels at Danmarks Statistik har revideret opgørelsen af beskæftigelsen.

Endnu en udskydelse af fuld implementering af dagpengereformen

Rapportens afsnit I.6 omhandler effekterne af dagpengereformen, der blev vedtaget i 2010. Den fulde ikrafttrædelse af reformen blev i maj udsat endnu en gang. Som anført i blandt andet *Dansk Økonomi, forår 2013*, kan midlertidige, gentagne forlængelser af understøttelsesperioden være u hensigtsmæssige, da det skaber en forventning om, at understøttelsesperioden altid forlænges, når kriser trækker ud. Dette reducerer de lediges incitament til at søge beskæftigelse intensivt og bredt og mindsker dermed effekten af reformen.

De "akutledige" søger job bredt

Analyser i rapportens afsnit I.6 viser, at afgangene fra ledighed øges markant omkring tidspunktet, hvor de ledige

mister retten til dagpenge. En spørgeskemaundersøgelse foretaget i samarbejde med AK-Samvirke og ekspertgruppen til udredning af beskæftigelsesindsatsen (Carsten Kochudvalget) viser, at ledige, der har eller er ved at miste retten til dagpenge, er villige til at søge og tage job, som de ellers ikke ville søge eller acceptere. Eksempelvis angiver hovedparten af de ledige, at de søger inden for flere fagområder. Dette tyder på, at den kortere dagpengeperiode har øget de lediges incitament til at finde beskæftigelse.

**Afvejning mellem
høj beskæftigelse
og finmasket
sikkerhedsnet**

Analyserne tyder på, at den kortere dagpengeperiode bidrager positivt til beskæftigelsen, men indebærer samtidig, at de, der ikke finder beskæftigelse, vil falde tidligere ud af dagpengesystemet. Med den kortere dagpengeperiode vil en gruppe dermed miste dagpengeretten, hvor de under de gamle regler ville have været dagpengeberettigede i yderligere to år. Der er således en afvejning mellem hensynet til økonomisk effektivitet i form af høj beskæftigelse og hensynet til fordelingen i form af et finmasket sikkerhedsnet.

**Seniorjobordning
reducerer ustøttet
beskæftigelse**

Omkring halvdelen af de 55-60-årige, som mistede dagpengeretten i begyndelsen af året, er startet i et seniorjob. Seniorjobordningen blev introduceret i forbindelse med velfærdsaftalen, hvor en række særregler for ældre ledige blev ophævet. Ordningen indebærer, at ledige over 55 år, som er medlemmer af efterlønsordningen, har retten til at få et permanent kommunalt seniorjob, fra understøttelsesperioden udløber og frem til efterlønsalderen. Muligheden for seniorjob indebærer, at de ældre lediges incitament til at søge ordinær, ustøttet beskæftigelse reduceres. Samtidig betyder ordningen, at kommunerne tvinges til at finde beskæftigelse til personer, som de i udgangspunkt ikke ville have ansat. Tilgangen til ordningen har vist sig at være større, end det blev forventet ved ordningens vedtagelse. I velfærdsaftalen blev det aftalt, at ordningen i givet fald skulle tages op til overvejelse.

Seniorjob bør afskaffes ...**... eller gøres mindre attraktivt**

Der er meget, der taler for at afskaffe seniorjobordningen. Alternativt til en fuld afskaffelse kan seniorjobordningen gøres mindre attraktiv. Dette kan eksempelvis ske ved at stille krav om aktiv jobsøgning for personer i seniorjob, ved at fravige kravet om, at seniorjob skal være til overenskomstmæssig løn eller ved at gøre ansættelsen i seniorjob tidsbegrænset. I fald ordningen afskaffes eller begrænses, kan det overvejes at lade de ældre ledige få lov til at opretholde muligheden for efterløn, selvom de ikke opfylder beskæftigelseskravet.

Offentlige investeringer som stabiliseringspolitisk instrument

De seneste par årtier er de offentlige investeringer ofte bragt i spil som led i reguleringen af den økonomiske aktivitet på kort sigt. Afsnit I.9 indeholder en diskussion af de offentlige investeringers muligheder og begrænsninger som stabiliseringspolitisk instrument.

Offentlige investeringer bedst ved længerevarende tilbageslag

En fordel ved at anvende offentlige investeringer som stabiliseringsinstrument er, at offentlige investeringer i deres natur er af midlertidig karakter. Erfaringen viser imidlertid, at det er svært at styre den præcise timing af investeringsaktiviteten. Der er dermed en risiko for at ramme skævt i timingen, hvis de offentlige investeringer søges anvendt i stabiliseringsøjemed, især ved et kortvarigt konjunkturtilbageslag. Ved længerevarende og dybe tilbageslag som det nuværende er den præcise timing mindre væsentlig, og offentlige investeringer er derfor et mere egnet instrument i en sådan situation.

Behov for samlet overblik over alle igangsatte offentlige investeringer

Behovet for at kunne styre de offentlige investeringer mere præcist taler for, at der etableres et samlet overblik over aktivitetsudviklingen i de offentlige investeringsprojekter, der er igangsat eller besluttet, herunder investeringsaktiviteter i offentlige selskaber og offentligt kontrollerede institutioner (eksempelvis metrobyggeri og byggeri støttet af Landsbyggefonden). Med afsæt i sådanne investeringsplaner vil der foreligge et bedre grundlag for at træffe beslutninger om de offentlige investeringer.

Klimamål skelner ikke tilstrækkeligt mellem kvote og ikke-kvotesektor

Regeringen fremlagde i august et katalog med mulige virkemidler til at nå regeringens målsætning om 40 pct. reduktion af drivhusgasudledningen i 2020 i forhold til udledningen i 1990. Målsætningen sonderer ikke mellem den kvoteomfattede udledning, som er styret af EU's kvotesystem, og den ikke-kvotefattede, hvor Danmark skal leve op til et EU reduktionskrav. Den danske energi- og klimapolitik bør fokusere på at sikre en omkostningseffektiv opnåelse af de nationale krav i ikke-kvotesektoren, jf. også *Økonomi og Miljø, 2013*.

Virksomheder i opsving og krise

En velfungerende markedsøkonomi er karakteriseret ved høj dynamik

Rapportens kapitel II indeholder analyser af beskæftigelse og produktivitet i danske virksomheder. En sund markedsøkonomi er kendetegnet ved en vedvarende omflytning af produktionsressourcerne blandt virksomheder. Reallokeringen bidrager til, at ressourcerne, herunder arbejdskraften, skaber mest mulig til værdi for samfundet. Kapitlet fokuserer på at beskrive og bedømme den danske økonomis evne til hele tiden at omallokere arbejdskraften i retning af de mest produktive anvendelser.

Markante konjunkturbevægelser udfordrede virksomhederne

I perioden fra 2004/05 til 2007/08 oplevede Danmark et kraftigt og accelererende opsving, der i løbet af 2008/09 blev vendt til et voldsomt tilbageslag. Denne markante ændring i konjunktursituationen udfordrede de danske virksomheder i deres evne til at tilpasse sig til de ændrede markedsvilkår. I kapitlet undersøges, hvordan forskellige grupper af virksomheder tilpassede deres beskæftigelse, og det undersøges, om reallokeringen af arbejdskraft under opsving og krise bidrog til en højere arbejdsproduktivitet.

Situation før krisen er ikke en god målestok for genopretning

Tilbageslaget i beskæftigelsen, som er sket under krisen, skal ses i sammenhæng med den usædvanlige situation, der var før krisen. Beskæftigelsesudviklingen i de enkelte brancher skal også ses i sammenhæng med de langsigtede tendenser, der blandt andet indebærer, at industribeskæftigelsen mindskes over tid, mens beskæftigelsen i serviceerhvervene øges. Til trods for et kraftigt beskæftigelsesfald under tilbageslaget i 2008-10 ser industriens nuværende

beskæftigelsesniveau ikke ud til at ligge væsentligt under den langsigtede trend for branchens beskæftigelse.

Job oprettes og nedlægges også under normale konjunkturer

Analyser i kapitlet viser, at der selv i en normal konjunktursituation, hvor beskæftigelsen er nogenlunde stabil, er en betydelig beskæftigelsesdynamik, hvor nye virksomheder opstår, og eksisterende virksomheder udvider, indskrænker eller helt lukker. I 2004-05, som kan opfattes som en konjunkturmæssigt omtrent neutral periode, blev der årligt oprettet såvel som nedlagt omkring 120.000 job, svarende til omkring 10 pct. af beskæftigelsen, i de private byerhverv. Under opsvinget steg bruttojobskabelsen, mens bruttojobnedlæggelsen faldt. Beskæftigelsesnedgangen i forbindelse med krisen var derimod primært drevet af en højere bruttojobnedlæggelse.

20 pct. af skabte og nedlagte job kommer fra nystart og lukning af virksomheder

Nystart af virksomhed kan være en vigtig kilde til jobskabelse, men mange nye virksomheder eksisterer kun i kort tid. I 2005 blev der skabt ca. 25.000 fuldtidsstillinger i forbindelse med nystart af virksomheder, mens der forsvandt omtrent det samme antal ved lukninger. Dette svarer til omkring en femtedel af den samlede bruttojobskabelse henholdsvis den samlede bruttojobnedlæggelse.

Fortsættende virksomheder stod for 90 pct. af beskæftigelsesfaldet

Sammenlignet med fortsættende virksomheder står nystart og lukning af virksomheder dog kun for en mindre del af konjunkturudsvingene i beskæftigelsen. Under opsvinget bidrog nettojobskabelsen fra flere nystartede og færre lukkede virksomheder med mindre end 5 pct. af beskæftigelsesfremgangen. Samtidig udgjorde færre nystartede og flere lukkede virksomheder samlet set kun omkring 10 pct. af det samlede beskæftigelsesfald i forbindelse med krisen, mens fortsættende virksomheder stod for de resterende 90 pct.

Alder betyder mere for jobdynamikken end størrelsen

Analyserne i kapitlet viser, at jobskabelsesraten varierer afhængig af virksomhedernes alder og størrelse. Overordnet ser det ud til, at det primært er virksomhedernes alder, som er afgørende for deres jobskabelsesrater. Generelt er der en tendens til, at unge virksomheder skaber relativt mange job, men de står også for mange jobnedlæggelser. Analyserne viser endvidere, at jobskabelse og -nedlæggelse i de unge

virksomheder er mere følsom over for konjunkturbevægelserne end jobdynamikken i ældre virksomheder.

Højvækstvirksomheder er interessante ...

Virksomheder, der formår at vokse kraftigt på kort tid, tiltrækker sig en del opmærksomhed. Stigende efterspørgsel og gode finansieringsmuligheder under opsvinget i perioden 2004-07 kan have fået virksomheder til at udvide aktiviteterne på et for optimistisk grundlag, og der kan derfor være grund til at frygte, at højvækstvirksomheder efterfølgende har været særligt udsatte under krisen.

... og klarede sig i gennemsnit lige så godt som andre virksomheder

Analyser af højvækstvirksomheder præsenteret i afsnit II.4 viser imidlertid, at virksomheder, der før krisen voksede hurtigere end sammenlignelige virksomheder, efterfølgende har haft omtrent samme overlevelsesrate som de andre virksomheder. Samtidig havde højvækstvirksomhederne under krisen samlet set en lavere jobnedlæggelse end andre virksomheder. Der er således ikke noget, der tyder på, at højvækstvirksomhederne samlet set blev hårdere ramt af krisen end andre virksomheder. En nærmere undersøgelse af den efterfølgende beskæftigelsesudvikling i perioden 2008-11 viser dog, at højvækstvirksomheder i forhold til andre virksomheder havde en lidt større tendens til enten at reducere eller øge beskæftigelsen markant.

Kilder til produktivitetsstigninger

Den samlede produktivitet kan stige ved produktivitetsvækst inden for de eksisterende virksomheder eller ved reallokering af ressourcer mellem virksomheder, sådan at højproduktive virksomheder kommer til at stå for en større andel af produktionsressourcerne, herunder arbejdskraft.

Positivt bidrag fra reallokering – især i nedgangstider

Analyser præsenteret i afsnit II.5 viser, at den overordnede udvikling i arbejdsproduktiviteten genfindes i vækstbidraget fra den virksomhedsinterne produktivitetsudvikling. Set over hele perioden 1999-2011 har reallokeringen af ressourcer mellem virksomhederne bidraget svagt positivt til udviklingen i arbejdsproduktiviteten. Især i nedgangsperioder spiller reallokeringsbidraget en vigtig rolle. Dette ses både i forbindelse med den seneste økonomiske krise og under tilbageslaget i starten af 00'erne.

**Højere
jobnedlæggelse
blandt lavtløns-
virksomheder ...****... hvilket bidrog
positivt til
produktivitets-
væksten**

Det positive bidrag til væksten i arbejdsproduktiviteten fra reallokeringen af ressourcer underbygges af beskæftigelsesdynamikken på tværs af virksomheder med forskellige lønniveauer. Analyser baseret på lønninger kan udføres for flere virksomheder, end den netop nævnte produktivetsanalyse, idet også små virksomheder kan inddrages. Analyserne, som præsenteres i afsnit II.6, viser, at beskæftigelsesnedgangen i begyndelsen af krisen især fandt sted blandt virksomheder med lave lønninger. Denne forskydning betød, at virksomheder med høje lønninger kom til at udgøre en større andel af den samlede beskæftigelse. Tages lønniveauet som en approksimation for produktiviteten, bidrog denne udvikling, hvor de mindst produktive virksomheder indskrænkede aktiviteten mest, dermed til, at den gennemsnitlige arbejdsproduktivitet steg.

**Bedre forståelse af
beskæftigelses- og
produktivitets-
udviklingen**

Kapitlet bidrager med analyser, der giver et bedre grundlag for forståelse af beskæftigelses- og produktivetsændringerne særligt op til og under krisen. Kapitlet har ikke direkte analyseret behovet for støtte eller særlige reguleringer af udvalgte brancher eller typer af virksomheder, hvilket ville kræve en identifikation af egentlige markedsfejl.

**Ikke tegn på behov
for offentlig
indgriben**

Analyserne peger imidlertid samlet set på en betydelig beskæftigelsesdynamik både under normale konjunkturomstændigheder, i opsvinget op til krisen og under krisen. Den betydelige reallokering af beskæftigelse mellem virksomheder, der er sket især under krisen, har bidraget positivt til det gennemsnitlige produktivetsniveau. Dette tyder på, at reallokeringen af arbejdskraft har fungeret hensigtsmæssigt. Analyserne i kapitlet giver således ikke umiddelbart belæg for, at der skulle være behov for offentlig støtte eller regulering af særlige grupper af virksomheder med henblik på at forbedre reallokeringen af arbejdskraft.

