

RESUME

Dette forårs rapport fra Det Økonomiske Råds formandskab indeholder tre kapitler:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik
- Holdbar finanspolitik
- Tilbagetrækning

Konjunkturerne præget af stilstand

Den aktuelle konjunktursituation i Danmark er præget af stilstand. Bruttonationalproduktet har været omtrent uændret de seneste tre år, og der er ikke tegn på nævneværdig fremgang inden for det nærmeste års tid. De internationale konjunkturudsigter er svage, særligt i Europa, og der er dermed ikke udsigt til hjælp fra udlandet.

Tegn på, at gældskrisen er på tilbagetog

Konjunktursituationen er i mange europæiske lande præget af svigtende tiltro til de offentlige finanser. Udviklingen i statspapirrenterne tyder dog på, at tilliden langsomt er ved at vende tilbage. I flere lande er den planlagte opstramning af finanspolitikken i 2014 og 2015 mindre, end den var i 2010-13. Dette begrundes en forventning om, at væksten i europæisk økonomi vender tilbage på et til to års sigt, mens de internationale vækstudsigter på kortere sigt er dystre.

Næppe nævneværdig fremgang i 2013

BNP-væksten i 2013 i Danmark ventes på denne baggrund kun at blive omkring $\frac{1}{4}$ pct. I 2014 og 2015 ventes en fremgang på mellem $1\frac{3}{4}$ og 2 pct. primært drevet af stigende forbrugs- og investeringskvoter og en lidt bedre international udvikling. Det danske aktivitetsniveau vurderes aktuelt at ligge knap 4 pct. under det niveau, der kunne forventes i en normal konjunktursituation.

Beskæftigelsen 100.000 under normalt niveau

Den samlede beskæftigelse ligger omkring 100.000 fuldtidspersoner under det strukturelle niveau. Frem imod 2020 ventes beskæftigelsen at stige med ca. 200.000. Bag denne stigning ligger foruden konjunkturnormalisering en stigning i den strukturelle arbejdsstyrke og et fald i den strukturelle ledighed på tilsammen ca. 100.000 fuldtidspersoner.

Resumeeet er færdigredigeret den 13. maj 2013.

Reglerne for den finansielle sektor strammes

Den finansielle sektors rolle i finanskrisen har i Danmark og internationalt ledt til en diskussion af behovet for øget regulering. Kapital- og likviditetskravene til banker og andre institutionelle institutioner er strammet op i regi af Basel-komiteen, i Europa har en gruppe af lande besluttet at gå videre med etableringen af en bankunion, og i Danmark har Udvalget om systemisk vigtige finansielle institutter (SIFI-udvalget) anbefalet strammere kapitalkrav for institutter, der kan karakteriseres som systemisk vigtige. Såvel stramminger af de generelle kapital- og likviditetskrav som særlige krav til de systemisk vigtige finansielle institutioner vurderes principielt at være velbegrundede.

Danmark bør ikke gå med i FTT

I EU diskuteres også indførelsen af en skat på finansielle transaktioner (en FTT). En sådan skat vurderes imidlertid at gøre mere skade end gavn, og det kan på det nuværende grundlag ikke anbefales, at Danmark indgår i samarbejdet om FTT, jf. diskussionen i afsnit I.8.

Skærpede lånegrænser for rentetilpasningslån og afdragsfrie lån anbefales

I Danmark foregår en vigtig diskussion om lånegrænser i realkreditsektoren. Den store udbredelse af rentetilpasningslån og afdragsfrie lån har øget de makroøkonomiske risici forbundet med stigende renter og faldende boligpriser. Disse risici taler for lavere lånegrænser for rentetilpasningslån og afdragsfrie lån end for fastforrentede lån med afdrag. Flexibilitetsfordelene for husholdningerne ved de nye låneformer betyder på den anden side, at sådanne skærpede lånegrænser fortsat bør give mulighed for en betydelig boligfinansiering med rentetilpasningslån og afdragsfrie lån. Det vil således være forbundet med store velfærdsmæssige omkostninger, hvis man valgte helt at forbyde korte rentetilpasningslån eller afdragsfrie lån.

Vækstplan DK har meget begrænset aktivitets- og beskæftigelseseffekt på kort sigt

I foråret er der indgået aftaler om Vækstplan DK. Planen indeholder en række initiativer, der har til formål at øge produktiviteten på længere sigt (primært som følge af lavere selskabsskat) og øge arbejdsstyrken (primært som følge af kontanthjælps- og SU-reform). Vækstplanens kortsigtede aktivitetsvirkninger er begrænsede, fordi virkningen af de initiativer, der stimulerer økonomien (blandt andet videreførelsen af BoligJobordningen, højere offentlige investeringer og lavere afgifter), modvirkes af lavere vækst i det offentli-

ge forbrug. Vækstplanen indeholder således en profil for det offentlige forbrug, der på kort sigt indebærer en lavere vækst end tidligere planlagt.

Planlagt finanspolitik overholder EU-henstilling samt grænse i budgetflow

Finanspolitikken har de senere år været tilrettelagt med henblik på at leve op til EU's henstilling om at forbedre den strukturelle saldo med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013. Det vurderes, at Danmark med den planlagte finanspolitik lever op til EU-henstillingen, og samtidig vurderes det, at den strukturelle underskud fra 2014 vil holde sig inden for de rammer, der er fastlagt i budgetloven og i EU's finanspagt.

Opstramningen i den økonomiske politik dæmper væksten – især i 2014

Den stramme finanspolitik, der har været ført siden 2011, og som planlægges gennemført i de kommende år, bidrager negativt til væksten. Tages der også højde for virkningerne af tilbagebetalingen af efterlønsbidrag, BoligJobordningen og investeringsvinduet vurderes den samlede finanspolitik i 2013 at være nogenlunde neutral, mens der må imødeses et negativt vækstbidrag i størrelsesordenen ¾ pct. i 2014. Det negative vækstbidrag i 2014 skyldes blandt andet ophøret af investeringsvinduet.

Finanspolitiske anbefalinger

I rapportens afsnit I.8 diskuteres mulighederne for at lempe finanspolitikken i forhold til det planlagte. Hovedpointerne er følgende:

- Konjunktursituationen tilsiger en lempelse af finanspolitikken. Samtidig vurderes de offentlige finanser tilstrækkeligt sunde til, at det er forsvarligt at føre en mere lempelig politik end planlagt
- Mulighederne for at lempe finanspolitikken inden for budgetlovens krav til den strukturelle saldo er stærkt begrænsede
- EU har givet Danmark mulighed for at lempe det mellemfristede saldokrav fra -½ til -¾ pct. af BNP. Af hensyn til den langsigtede udvikling i den strukturelle saldo bør Danmark udnytte denne mulighed
- På kort sigt giver dette et rum for at lempe finanspolitikken, som bør udnyttes
- Det bør på EU-plan overvejes at tillade lande med grundlæggende sunde offentlige finanser midlertidigt at fravige kravene til den strukturelle saldo

- Finanspolitikken bør ikke lempes udover EU's minimumskrav til den strukturelle saldo ($-\frac{3}{4}$ pct. af BNP), hvis der ikke kan opnås en fælles forståelse med EU. Lempelsen skal under alle omstændigheder være midlertidig og bør ikke komme i konflikt med det mellemlistede saldomål i 2020

Analyse af akutledige

I rapportens afsnit I.7 er der en analyse af de akutledige. Blandt konklusionerne i afsnittet er, at omkring 85 pct. af de akutledige ikke har haft beskæftigelse i nævneværdigt omfang de seneste tre år. Dette tyder på, at en lempelse af genoptjeningskravet til eksempelvis 26 uger højest vil have en effekt for 15 pct. af de akutledige. Det fremgår også, at mere end en fjerdedel af de personer, der var ledige i begyndelsen af december 2012, og som stod til at miste dagpengeretten i januar 2013, havde fundet beskæftigelse senest en måned efter deres dagpengeudløb.

Beskæftigelses-effekt af dagpengereform

Et formål med dagpengereformen, som forkortede dagpengeperioden og forøgede genoptjeningskravet, er, at ledige hurtigere skal finde beskæftigelse som følge af en mere intensiv jobsøgning. Analyser i afsnit I.7 tyder på, at reformen faktisk har en sådan positiv beskæftigelseseffekt på trods af, at reformen er blevet implementeret under krisen, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft er relativt lav.

Konjunktur-afhængige dagpenge bedre end ad hoc-justeringer

Det store antal ledige, der mister dagpengeretten i første halvår 2013, har ført til overvejelser om lempelser.¹ Det er vigtigt, at den ekstraordinære situation, som primært skyldes den valgte indfasningsmodel, ikke giver anledning til strukturelt set u hensigtsmæssige, permanente ændringer af det grundlæggende system. Gentagne "midlertidige" lempelser risikerer at skabe forventninger om ekstraordinære tiltag også i fremtiden, hvilket svækker effekten af dagpengereformen. Derfor er en regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengesystemet at foretrække frem for *ad hoc*-justeringer.

1) Regeringens forslag til en "Ny og bedre indfasning af dagpengereformen" er fremlagt efter redaktionens afslutning. Der er derfor ingen vurdering af dette forslag i rapporten.

Finanspolitikken er langsigtsholdbar

Rapportens kapitel II indeholder en vurdering af finanspolitikens langsigtede holdbarhed. Konklusionen er, at den nuværende finanspolitik netop er holdbar. Denne vurdering er uændret i forhold til den tilsvarende vurdering i *Dansk Økonomi, efterår 2012*. Vurderingen er endvidere i overensstemmelse med regeringens vurdering af den finanspolitiske holdbarhed i *Konvergensprogram Danmark 2013*.

Lille overskud på de offentlige finanser i 2020

Udgangspunktet for den langsigtede fremskrivning er et forventet overskud på den offentlige saldo i 2020 på ca. ½ pct. af BNP. Til sammenligning forventer regeringen omtrent balance i 2020. Den lidt mere positive vurdering på den offentlige saldo skyldes blandt andet en mere positiv vurdering af den underliggende, strukturelle beskæftigelse frem imod 2020.

Hængekøjeprofil for offentlig saldo i konflikt med ½ pct.-krav

Fremskrivningen i kapitel II viser, at den offentlige saldo på længere sigt må forventes at blive forværret. Forværringen skyldes blandt andet et fald i provenuet fra Nordsøaktiviteterne og stigende offentlige udgifter som følge af, at antallet af ældre stiger. Ifølge fremskrivningen vil underskuddet i perioden 2040 til 2050 forventeligt udgøre omkring 1½ pct. af BNP. Derefter forbedres saldoen igen, men underskuddet vil i flere årtier klart overstige grænsen i budgetloven på ½ pct. af BNP, ligesom den af EU foreslåede mere lempelige grænse på ¾ pct. vil overskrides i længere perioder.

Men bruttogælden vil formentlig holde sig under 60 pct. af BNP

Selvom der er udsigt til underskud i en lang årrække, ventes den offentlige bruttogæld ikke at stige mere, end at den med de givne forudsætninger kan holde sig under grænsen i EU's Stabilitets- og Vækstpagt på 60 pct. af BNP.

Hensigtsmæssighed af ½ pct.-krav kan diskuteres

Udsigten til en langvarig periode med betydelige underskud gør det naturligt at diskutere underskudsgænsen i budgetloven og EU's finanspagt. Hvis underskuddet skal begrænses, så det holder sig under ½ pct. af BNP, vil det fordrer en opstramning af finanspolitikken i perioden frem imod 2040. En sådan stramning vil gøre finanspolitikken overholdbar, og det vil dermed naturligt medføre en tilsvarende lempelse af finanspolitikken på (meget) lang sigt. Dette vil indebære

en mærkbar ubegrundet omfordeling fra nuværende til kommende generationer.

Saldokrav bør ændres fra ½ til ¾ pct. af BNP

Principielt er der flere muligheder for at begrænse problemerne med overholdelse af ½ pct. kravet. En del af løsningen kunne være at ændre underskudsgrænsen fra ½ pct. til ¾ pct., som er EU's minimumskrav til et mellemfristet mål for Danmark (MTO). På længere sigt kunne man også forestille sig, at EU-kravene blev tilpasset, så de i højere grad tager højde for nationale institutionelle forhold. Et konkret eksempel er forskelle mellem landenes beskatning af pensionsind- og udbetalinger. Den danske beskatningsmodel, hvor der er fradrag for pensionsindbetalinger og skat på udbetalingerne, betyder, at de danske offentlige finanser på papiret ser dårligere ud end i andre lande, der har den samme finanspolitiske holdbarhed. Dette kunne tale for, at Danmarks underskudsgrænse skal være mindre restriktiv end andre landes.

Nominalprincip bør ophæves

Selvom fremskrivningen indikerer, at finanspolitikken er holdbar, vil det være relevant at gennemføre reformer og omlægninger af skattepolitikken, som kan øge effektiviteten i samfundet. Det vil eksempelvis være helt oplagt at ophæve nominalprincippet både på boligområdet og for punktafgifterne. En beregning præsenteret i afsnit II.2 viser, at holdbarheden vil kunne blive forbedret med omkring ½ pct. af BNP, hvis bare punktafgifterne bliver indekseret med inflationen.

Analyser af tilbagetrækningen

Rapportens tredje og sidste kapitel indeholder en række analyser af den nuværende og fremtidige tilbagetrækning. Baggrunden for analyserne er, at der i de senere år er gennemført reformer på pensionsområdet for at hæve tilbagetrækningsalderen. Samtidig er der siden 1990'erne sket en udbygning af arbejdsmarkedspensionerne, som betyder, at flere i fremtiden vil have råd til tidlig tilbagetrækning. Dermed kan virkningen af pensionsreformerne blive mindre end hidtil vurderet. Kapitlet analyserer tilbagetrækningen i lyset af disse ændringer i pensionssystemet.

Økonomiske incitament virker – også på tilbagetrækningen

Analyserne i kapitel III viser, at økonomiske incitament har betydning for tilbagetrækningen. Der er således en klar ophobning af personer, der trækker sig tilbage omkring 60 år, som er det tidligste år for at kunne modtage efterløn, og omkring 62, hvor modregningsreglerne for pension bliver mere lempelige.

Opstilling af model og fremskrivning af tilbagetrækningen

I afsnit III.5 opstilles og estimeres en tilbagetrækningsmodel, der bygger på, at økonomiske incitament har betydning. Modellen anvendes i afsnit III.6 til at fremskrive tilbagetrækningsmønstret for de ældre i arbejdsstyrken. Fremskrivningen tager udgangspunkt i den forventede tilbagetrækning for årgang 1981, som antages at kunne gå på folkepension som 72-årig i 2053.

Tre effekter:

Fremskrivningen indikerer, at der kan være tre forskellige effekter på arbejdsstyrken i forhold til tidligere fremskrivninger. To af disse effekter trækker i retning af senere tilbagetrækning og dermed større fremtidig beskæftigelse, mens den sidste trækker i retning af en mindre arbejdsstyrke.

1. Langt færre på efterløn i fremtiden

For det første viser fremskrivningen, at der vil være langt færre, der trækker sig tilbage på efterløn i forhold til tidligere fremskrivninger. Konkret skønnes, at der kun vil være omkring 5.000 personer på efterløn omkring 2050. Det lavere antal fremtidige efterlønsmodtagere skyldes først og fremmest, at der vil være langt færre efterlønsberettigede, men også at en stor del af de efterlønsberettigede vil vælge at arbejde gennem den mulige efterlønperiode og i stedet for efterløn modtage efterlønspræmien. Når flere vælger beskæftigelse og efterlønspræmie frem for at gå på efterløn, skyldes det blandt andet, at flere af de efterlønsberettigede i fremtiden vil have en betydelig pensionsformue, og at modregningen i efterlønnen fremover vil omfatte alle årene på efterløn.

2. Flere vil arbejde efter folkepensionsalderen

For det andet peger fremskrivningen på, at flere kan forventes at fortsætte med at arbejde efter folkepensionsalderen. Fremskrivningen indikerer således, at der vil være væsentlig flere end i dag, der kan forventes at gøre brug af muligheden for opsat folkepension.

3. Flere vælger at selv pensionere sig

Endelig for det tredje tyder fremskrivningen på, at antallet af personer, der vil trække sig tilbage tidligt uden offentlige overførsler, sandsynligvis vil stige. Flere personer vil som følge af større pensionsformuer have økonomisk mulighed for at trække sig tilbage, før de kan modtage offentlige pensionsydelse. Samtidig spiller det mindre antal efterlønsberettigede en rolle. En effekt af efterlønnen er nemlig, at mange midaldrende, som er efterlønsberettigede, vælger at blive på arbejdsmarkedet frem til efterlønsalderen. Når der bliver færre efterlønsberettigede, er der også færre, der på denne måde "fastholdes" på arbejdsmarkedet for at opnå efterløn. Flere selv pensionerede trækker i retning af mindre arbejdsstyrke.

Samlet set: 40.000 flere i beskæftigelse end tidligere vurderet

Samlet indebærer fremskrivningen, at der kan forventes en stigning i beskæftigelsen, som frem til 2050 er omkring 40.000 personer større end antaget i den hidtidigt anvendte fremskrivning, som er baseret på arbejdsstyrkeprognosen i forbindelse med DREAM-modellen. Den større beskæftigelse er, som beskrevet ovenfor, sammensat af færre på efterløn og flere beskæftigede i folkepensionsalderen, men omvendt vil der være flere, der trækker sig tidligt tilbage for egne midler. Opgjort i antal fuldtidspersoner er forskellen til den hidtidige fremskrivning dog væsentlig mindre. Det skyldes, at den gennemsnitlige arbejdstid for personer, der er beskæftiget, efter de har nået folkepensionsalderen, er lavere end i arbejdsstyrken generelt.

Konsekvensberegninger i afsnit III.7

Der er i det nuværende tilbagetrækningssystem en række forhold, der trækker i retning af tidlig tilbagetrækning. I afsnit III.7 er der regnet på konsekvenserne for beskæftigelsen og de offentlige finanser omkring 2050 af at ændre de økonomiske incitament i en række tilbagetrækningsordninger.

Afskaffelse af efterlønnen vil ikke have stor effekt

Efterlønnen giver et betydeligt økonomisk tilskud til tidlig tilbagetrækning. Omvendt giver muligheden for efterløn, som nævnt, også et betydeligt incitament til at forblive på arbejdsmarkedet, til efterlønsalderen nås. En beregning viser, at effekten på beskæftigelsen og de offentlige finanser af at afskaffe efterlønnen i fremtiden vil være meget lille. Det skyldes, at kun omkring 10 pct. af en årgang er efter-

lønsberettigede, og at en fuld afskaffelse af efterlønnen vil fjerne den omtalte “fastholdelseeffekt” frem imod efterlønsalderen.

**Anbefaling:
Pensions-
modregning i
folkepension
bør ændres**

Et andet element, der påvirker tilbagetrækningen, er modregningen i pensionstillægget og ældrechecken af udbetalinger fra egne pensionsopsparinger. En beregning viser, at det kan være fordelagtigt at ændre modregningsreglerne, så der ikke sker modregning som følge af pensionsindbetalinger, der er foretaget de sidste år før folkepensionsalderen. Modelberegningerne viser, at det vil øge tilskyndelsen til at arbejde i årene umiddelbart før folkepensionsalderen. Konkret vurderes en sådan ændring i modregningsreglerne at kunne øge beskæftigelsen med omkring 7.000 personer.

**Anbefaling:
Mulighed for
opsat ældrecheck**

I modsætning til folkepensionen kan ældrechecken ikke opsættes. Det forhold, at man i praksis ikke kan modtage ældrechecken, hvis man fortsætter med at arbejde, efter man er nået folkepensionsalderen, virker som en ekstra skat på at arbejde, hvilket trækker i retning af tidlig tilbagetrækning. En beregning viser, at det vil kunne øge beskæftigelse med knap 1.000 personer, hvis det bliver muligt at opsætte ældrechecken samtidig med, at der i beregningen af den opsatte folkepension tages højde for rentetabet ved den senere pensionering. En sådan ændring vil i følge modelberegningen være mere end selvfinansieret.

**Forslag:
Skattefradrag til
folkepensionister**

Der er god grund til at tro, at ældre er mere tilbøjelige til at trække sig ud af arbejdsmarkedet, hvis incitamenterne til at arbejde er beskedne, end personer, der står midt i arbejdslivet. Dette taler for en mere lempelig beskatning af ældres arbejdsindkomst. Der er derfor foretaget en beregning, som illustrerer effekten af at indføre et skatnedslag for personer, der fortsætter i beskæftigelse ét år efter, det er muligt at modtage folkepension. Modelberegningen viser, at et fradrag på 100.000 kr. vil kunne øge beskæftigelsen med op til 6.000 personer. Med en så stor beskæftigelseeffekt vil forslaget være mere end selvfinansierende. Selvom beregningen kan overvurdere effekten, er der grund til at overveje på permanent basis at indføre et fradrag i arbejdsindkomsten for personer i folkepensionsalderen.

**Anbefaling:
Fjern særlige
boligregler for
de ældre**

De ældres boligforbrug er subsidieret mere end den øvrige befolknings. Boligydelser, som gives til pensionister, er væsentligt højere end boligsikringen, som gives til ikke-pensionister. Samtidig betaler folkepensionister mindre i ejendomsværdiskat end andre, og pensionister med lav indkomst og lav likvid formue, som modtager ældrechecken, modregnes ikke af eventuel boligformue eller en beregnet lejeværdi af egen bolig. Denne særbehandling er vanskelig at forsvare ud fra almindelige lighedsbegreber, og de særligt gunstige boligstøtteregele øger incitamentet til tidlig tilbagetrækning. Det anbefales derfor at harmonisere reglerne for boligstøtte, at fjerne de aldersbestemte nedslag i ejendomsværdiskatten og at lade boligformue og lejeværdi af egen bolig indgå i reguleringsgrundlaget for ældrechecken.