

KAPITEL 4

Vækstpakke svækker ikke finanspolitisk holdbarhed

En midlertidig vækstpakke med offentlige investeringer og intensiveret uddannelsesindsats øger det offentlige underskud på kort sigt, men svækker ikke den langsigtede finanspolitiske holdbarhed – tværtimod. Et ensidigt fokus på de offentlige finansers underskud de kommende år risikerer at ske på bekostning af den fremtidige arbejdsløshed og økonomiske vækst.

Behov for ambitiøs vækstpakke

AE anbefaler en vækstpakke med fokus på rentable og relevante offentlige investeringer samt en øget uddannelsesindsats – også selv om der er udsigt til offentlige underskud de kommende år, og at finanspolitikken måske er en anelse uholdbar. Det skyldes, at det kortsigtede behov for en vækstpakke ikke er i konflikt det langsigtede krav om en holdbar finanspolitik – tværtimod er der god samfundsøkonomi i en vækstpakke.

For det første er der uanset konjunktursituationen et stort vedligeholdelseefterslæb af offentlige bygninger og anlæg, viser denne analyse. Med en vækstpakke nu vil genopretningen ske i en situation, hvor der er ledig kapacitet i økonomien. Herved fås mere renovering for skattekrone, samtidig med at investeringer kan tage toppen af ledighedsstigningen. Nedslidningen af offentlige bygninger og anlæg medregnes ikke i regeringens holdbarhedsberegning. Det betyder reelt, at nulevende generationer udskyder en investeringspukkel til kommende generationer.

For det andet koster en midlertidig vækstpakke på 30 mia. kr. kun ½ mia. kr. på den langsigtede finanspolitiske holdbarhed selv med de mest pessimistiske antagelser, hvor der alene er tale om øgede investeringer, som ikke giver nogen

varig beskæftigelsesgevinst. Er der derimod tale om fremrykkede investeringer, svækker det ikke holdbarheden. Har vækstpakken bare små varige beskæftigelsesgevinster – her taler vi om et par tusinde personer – vil vækstpakken finansiere sig selv og dermed ikke være i konflikt med finanspolitikens holdbarhed. Meget taler for, at den økonomiske krise vil give et varigt beskæftigelsestab og svække den finanspolitiske holdbarhed. Omvendt vil tiltag, der modgår krisen give en varig beskæftigelsesgevinst og styrke den finanspolitiske holdbarhed. Det viser denne analyse.

For det tredje er investeringer i uddannelse en særdeles god forretning for den langsigtede finanspolitiske holdbarhed såvel for den enkelte og samfundet, selvom øget uddannelse koster både på den offentlige og private økonomi på kort sigt. Det viser analysen. Faren ved for ensidigt fokus på det kortsigtede underskud er, at der underinvesteres i uddannelse. Det manglende fokus på uddannelses betydning for det fremtidige velstandsniveau kan komme til at koste dyrt.

AE har således på tre centrale områder en anden vurdering af den finanspolitiske holdbarhed end Finansministeriet. Det gælder nedslidningen af de offentlige bygninger og anlæg, gevinsten ved at øge befolkningens uddannelsesniveau og niveau-

et for den strukturelle ledighed/beskæftigelse. Disse tre områder viser vejen til, hvordan man undgår, at det kortsigtede behov for en vækstpakke kommer i konflikt det langsigtede krav om en holdbar finanspolitik.

Den helt centrale forudsætning for, at finanspolitikken er langtidsholdbar, er, at der i den nuværende krise gøres en indsats for at fastholde flest muligt af dem, som er kommet i beskæftigelse under de seneste års højkonjunktur. En vækstpakke, der stimulerer efterspørgslen, vil have varig beskæftigelsesvirkning ved at modgå, at ledigheden bider sig fast på et højere niveau og modgå at flere udstødes fra arbejdsmarkedet samt ved at opkvalificere arbejdsstyrken. Det forbedrer den finanspolitiske holdbarhed, da de midlertidige udgifter til en vækstpakke hentes hjem fra merindtægter fra en varig højere beskæftigelse. For ensidigt fokus på de kommende års offentlige underskud risikerer at øge den fremtidige arbejdsløshed og reducere den økonomiske vækst.

Holdbarhed ifølge Finansministeriet

De offentlige finanser er ifølge Finansministeriet uholdbare. Der kræves ifølge Finansministeriet en varig finanspolitisk opstramning på 8½ mia. kr. efter vedtagelsen af Forårspakke 2.0 for at fremtidssikre det velfærdssamfund, som vi kender i dag.

Inden vedtagelsen af Forårspakken var kravet til den varige finanspolitiske stramning 14 mia. kr. ifølge Finansministeriets Konvergensprogram fra december 2008. Forårspakken forbedrede således den finanspolitiske holdbarhed med 5½ mia. kr., da den på længere sigt fuldt finansierede skatteaftale bidrager til at øge beskæftigelsen varigt.

De øvrige nye initiativer i Forårspakken, herunder løftet i de offentlige investeringer og subsidier i forbindelse med det kommunale anlægsloft og renoveringspuljen, svækker ikke de offentlige finanser varigt. Det skyldes, at disse nye initiativer har karakter af engangsløft, fremrykning af inve-

steringer samt lån. Virkningen på den finanspolitiske holdbarhed er derfor ubetydelig.

Finanskrisen og konjunkturerne bidrager til at svække den finanspolitiske holdbarhed ved at den offentlige nettoformue skrumper. Finansministeriet har således nedjusteret den offentlige nettoformue i 2009 fra over 170 mia. kr. i Økonomisk Redegørelse august 2008 til godt 60 mia. kr. i Økonomisk Redegørelse maj 2009. Denne voldsomme reduktion af den offentlige nettoformue på godt 110 mia. kr. skyldes primært finanskrisen og lavkonjunkturerne. Det svækker varigt de offentlige finanser via færre renteindtægter og svækker derved den finanspolitiske holdbarhed med ca. 2 mia. kr. Det forventes at blive indregnet i Finansministeriets kommende holdbarhedsberegning. Samlet set er den finanspolitiske holdbarhed ifølge Finansministeriet, når der korrigeres for skatteformen og finanskrisen, i størrelsesorden -10½ mia. kr.

I boks 1 er givet en kort introduktion til begrebet finanspolitisk holdbarhed samt et eksempel på, hvordan varige og midlertidige initiativer har vidt forskellig effekt på den finanspolitiske holdbarhed.

AEs vurdering af den finanspolitiske holdbarhed

På tre centrale områder har AE en anden vurdering af den finanspolitiske holdbarhed end Finansministeriet:

1. Nedslidningen af offentlige bygninger og anlæg

For at genoprette de offentlige bygninger og anlæg til niveauet i 2001 vil det ifølge Danmarks Statistiks tal for det offentlige kapitalapparat kræve en engangsinvestering på i størrelsesorden 50 mia. kr. Rapporter fra Rambøll og COWI antyder, at tallet er 4-5 gange så højt. Den finanspolitiske holdbarhed bør indregne, at der udskydes en investeringspukkel til kommende generationer for at rette op på denne nedslidning af det offentlige kapitalapparat. Det svækker den finanspolitiske holdbarhed.

Boks 1. Hvad forstås ved holdbare offentlige finanser

Som privatpersoner konfronteres vi med en begrænsning i vores husholdningsbudget. Over et livsforløb kan vi som udgangspunkt ikke forbruge mere end vores samlede indkomster. I perioder kan vi dog låne og opbygge en gæld, men den skal afdrages igen. Husholdningsbudgettet skal holde – dvs. være "holdbart".

Den offentlige sektor står overfor nøjagtig samme problemstilling som privatpersoner. Den offentlige sektor skal også overholde sit "husholdningsbudget". Man siger, at finanspolitikken er holdbar, hvis den offentlige sektor kan afdrage den nuværende offentlige gæld og samtidig betale sine forventede regninger til service, pensioner mv. i fremtiden med indtægterne fra primært skat. Er finanspolitikken ikke holdbar, vil det på et tidspunkt blive nødvendigt at reducere udgifterne eller øge indtægterne, for at gælden ikke eksploderer.

Holdbarhedsindikatoren giver med ét tal en vurdering af størrelsen af udfordringen ved at tilbagediskontere alle fremtidige indtægter og udgifter til i dag og sammenholde det med gælden i dag.

Kodeordet i vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed og råderumsvirkning af diverse initiativer er skellen mellem varige og midlertidige indtægter og udgifter. Det skyldes, at midlertidige initiativer – såsom en vækstpakke til 30 mia. kr. – har en begrænset påvirkning på den finanspolitiske holdbarhed, da udgifterne skal spredes ud over alle fremtidige generationer. Omvendt har mere varige initiativer en forholdsvis stor påvirkning af den finanspolitiske holdbarhed.

En midlertidig vækstpakke, der øger de offentlige investeringer med 30 mia. kr. over to år svækker den finanspolitiske holdbarhed med 0,6 mia. kr. Det er vel at mærke, når man ikke indregner, at en sådan vækstpakke kan have varige beskæftigelsesgevinster. Er der alene tale om fremrykkede investeringer er holdbarheden upåvirket, mens sidegevinsten er en automatisk finanspolitisk opstramning, når krisen er ovre. Er der alene tale om øgede offentlige investeringer kræves det blot, at 2.000 personer fastholdes i varig beskæftigelse som følge af vækstpakken, for at vækstpakken er fuldt finansieret og derved ikke svækker finanspolitikken holdbarhed. Er der tale om fremrykning af investeringer og en varig beskæftigelsesgevinst kan en vækstpakke faktisk forbedre den finanspolitiske holdbarhed. Det fremgår af tabel A.

Til sammenligning vil den vedtagne fortsættelse af skattestoppet fra 2010-2019 svække den finanspolitiske holdbarhed med 5,5 mia. kr. ifølge Finansministeriets beregninger. Skattestoppet er således ca. 10 gange så dyrt som AEs foreslåede vækstpakke selv med de mest pessimistiske antagelser. Det fremgår af tabel A.

Tabel A. Vækstpakke, skattestoppet og den finanspolitiske holdbarhed

Mia. kr.	Virkning på holdbarhed
1. Offentlige investeringer for 30 mia. kr., 2010-11, under fire forskellige forudsætninger:	
- 1.a. Ingen fremrykning af investeringer og ingen varig beskæftigelseseffekt	-0,6
- 1.b. Fuld fremrykning af investeringer, men ingen varig beskæftigelseseffekt	0,0
- 1.c. Ingen fremrykning af investeringer, men øget varig beskæftigelse med 2.000 personer	0,0
- 1.d. Fuld fremrykning af investeringer og øget varig beskæftigelse med 2.000 personer	+0,6
2. Skattestop 2010-19	-5,5

Anm.: Omregningen fra engangsinvestering til varig virkning på finanspolitikken holdbarhed afhænger af den diskonteringsfaktor, som benyttes, nemlig den vækstkorrigerede rente. Finansministeriets 2015-plan antager denne rente til ca. 2 pct., som også anvendes her.

Kilde: AE pba. Finansministeriets svar til Finansudvalget nr. 76 og 78 (april 2009).

Det er klart, at genopretning af offentlige bygninger og anlæg koster efter år med nedslidning. Det er udgifter som på et eller andet tidspunkt skal afholdes. Med en vækstpakke nu vil genopretningen ske i en situation, hvor der er ledig kapacitet. Her ved fås mere renovering for skattekrone, samtidig med at investeringerne vil tage toppen af ledighedsstigningen.

2. Gevinsten af øget uddannelsesniveau

Ifølge Finansministeriet er øget uddannelse en underskudsforretning, da indtægterne fra øget beskæftigelse ikke kan modsvare de øgede uddannelsesudgifter. Men undersøgelser viser, at gevinsten ved at sikre, at 95 pct. af de unge får en ungdomsuddannelse er store, og at øget uddannelse er en god forretning også for de offentlige finanser. Særligt når folk får en ungdoms- eller erhvervsfaglig uddannelse styrkes den finanspolitiske holdbarhed. Samtidig er det ikke uinteressant, i hvilken takt velstanden stiger. Investeringer i uddannelse er en vigtig faktor for at øge velstandsniveauet. For ensidigt fokus på de kortsigtede udgifter kan risikere at bevirke underinvestering i uddannelse og derved tab af både økonomisk vækst og offentlige indtægter på lidt længere sigt.

3. Niveauet af den strukturelle ledighed

Niveauet af den strukturelle ledighed er omdrejningspunktet i forhold til både vurderingen af det

kortsigtede behov for en vækstpakke samt den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Usikkerheden i beregningen af den strukturelle ledighed er imidlertid stor. Vismændene kan ikke udelukke, at den strukturelle ledighed er 75.000 personer. Finansministeriet vurderer den strukturelle ledighed til ca. 105.000 personer i 2009. Givet at lønstigningstakten er aftaget i 3. og 4. kvartal 2008, hvor ledigheden i perioden steg fra 47.000 til 60.000 fuldtidsledige, tyder det på, at Finansministeriet overvurderer den strukturelle ledighed. Det bevirker, at Finansministeriet er for pessimistiske med hensyn til den finanspolitiske holdbarhed og samtidig bliver for tilbageholdende med en økonomisk vækstpakke. Den strukturelle ledighed er dog påvirket af konjunkturerne. Lader vi stå til i forhold til den stigende arbejdsløshed, risikerer vi, at arbejdsløsheden bider sig fast på et højere niveau – altså at den strukturelle ledighed stiger.

AE vurderer, at den finanspolitiske holdbarhed er i størrelsesorden -10 til +2 mia. kr., når der er foretaget de tre korrektioner for hhv. nedslidningen af det offentlige kapitalapparat, øget uddannelsesniveau og den strukturelle ledighed. Det fremgår af tabel 1. Spændet fra -10 til +2 mia. kr. afspejler, at beregningen af den finanspolitiske holdbarhed uundgåeligt er behæftet med betydelig usikkerhed. Nedenfor uddybes de tre korrektioner.

Tabel 1. Finanspolitikens holdbarhed med AEs korrektioner

	Mia.kr.
Finanspolitisk holdbarhed med Finansministeriets opgørelsesmetode	-10½
AEs korrektion for:	
1. Nedslidningen af offentlige bygninger og anlæg	-4½ til -1½
2. Gevinsten af øget uddannelsesniveau	5
3. Niveauet af den strukturelle ledighed	0 til 9
Finanspolitisk holdbarhed ifølge AE	-10 til +2

Kilde: AE pba. diverse publikationer fra Finansministeriet og egne beregninger.

Medregnes det nedslidte offentlige kapitalapparat i holdbarhedsberegningen, svækkes den finanspolitiske holdbarhed isoleret set med 1½-4½ mia. kr. Medregnes derudover AEs vurdering af, at uddannelse er en bedre forretning, end det Finansministeriet indregner, så forbedres holdbarheden med 5 mia. kr. Disse to områder, hvor AE og Finansministeriet adskiller sig, opvejer således delvist hinanden. En væsentlig pointe med disse to første forskelle er, at for stort fokus på den "finansielle" holdbarhed risikerer at resultere i underinvestering i både fysisk kapital og human kapital.

Det tredje område, hvor AE og Finansministeriet adskiller sig, er vurderingen af den strukturelle ledighed. Er den strukturelle ledighed 75.000 personer, og ikke 105.000 personer som i Finansministeriets beregninger, vil det forbedre den finanspolitiske holdbarhed med 9 mia. kr. sammenlignet med Finansministeriets beregninger. Ender den strukturelle ledighed på Finansministeriets vurdering, er der ingen ændring i holdbarheden

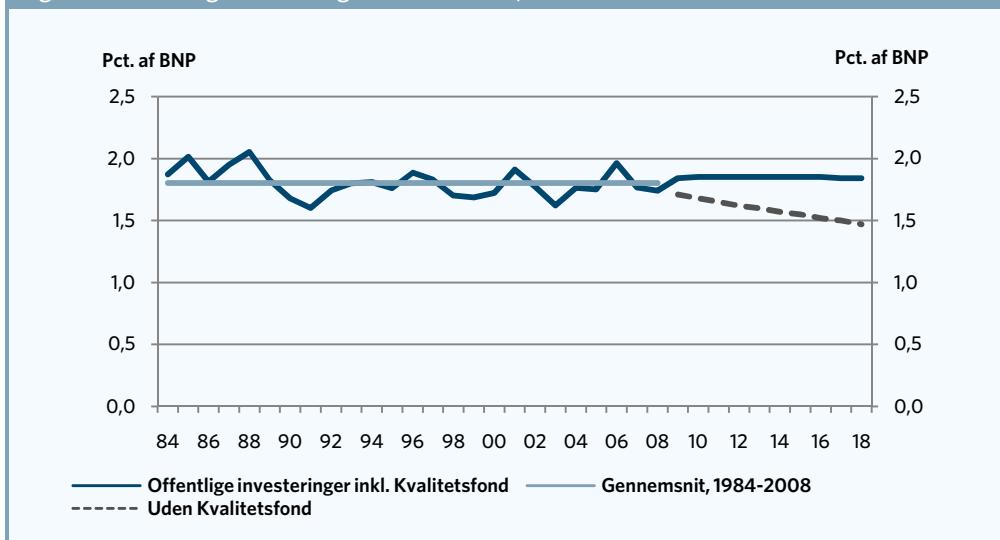
i forhold til Finansministeriet. Det afgørende for, om finanspolitikken er langtidsholdbar, er således, om det lykkes at fastholde en høj beskæftigelse. Det fremgår af tabel 1.

Nedslidningen af offentlige bygninger og anlæg

Den løbende nedslidning af offentlige bygninger og anlæg fremgår af Danmarks Statistiks opgørelse af det offentlige kapitalapparat samt af en række konsulentrapporter. Dette vedligeholdelses efterslæb medtages dog ikke i regeringens beregning af den finanspolitiske holdbarhed. Det betyder reelt, at nulevende generationer udskyder en investeringspukkel til kommende generationer. Herved kan finanspolitikken fremstå som holdbar, selvom nulevende generationer reelt afleverer et nedslidt kapitalapparat til kommende generationer.

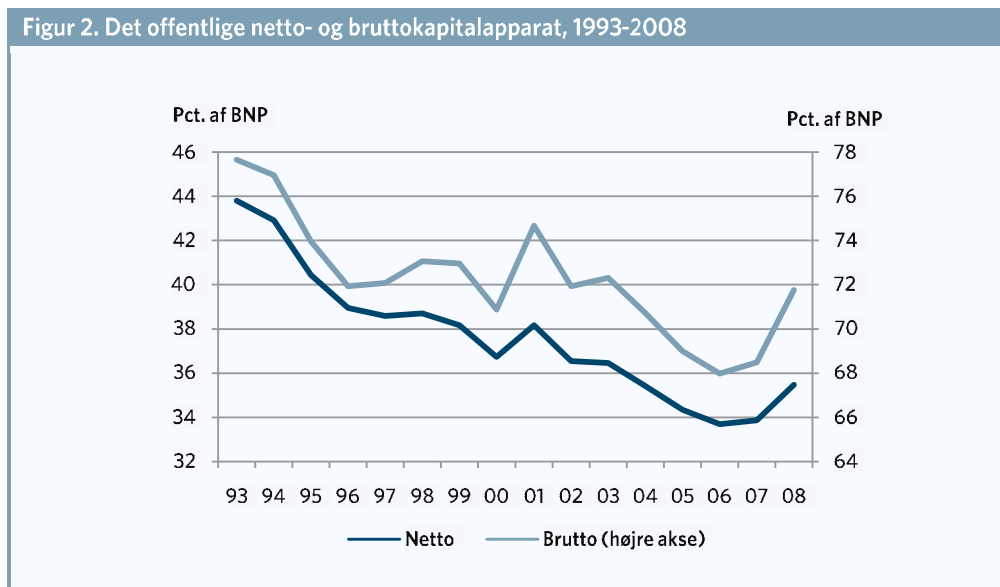
Finanspolitisk holdbarhed bør indregne, om der udskydes en investeringspukkel til kommende generationer. Vil man aflevere det velfærdssam-

Figur 1. De offentlige investeringers andel af BNP, 1984-2018



Kilde: AE pba. ADAMs databank, Finansministeriet (10. september 2007) og Finansministeriets svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 74 af 29. august 2007.

Figur 2. Det offentlige netto- og bruttokapitalapparat, 1993-2008



Kilde: AE pba. af Danmarks Statistik.

fund, som vi kender i dag, er det påkrævet, at investeringsniveauet er højere end det nuværende for at kunne opretholde det offentlige kapitalapparat. Det kræver, at nedslidningen af det offentlige kapitalapparat indregnes.

De offentlige investeringer har de seneste 25 år ligget stabilt på ca. 1,8 pct. af BNP. Når regeringens Kvalitetsfond, der blev solgt som et investeringsløft på 50 mia. kr., er fuldt indfaset i 2018, vil investeringerne fortsat ligge på 1,8 pct. af BNP, viser Finansministeriets tal. Se figur 1.

Dette offentlige investeringsniveau har ikke været tilstrækkelig til at vedligeholde det offentlige kapitalapparat. Det fremgår af figur 2, som viser, at det offentlige netto- og bruttokapitalapparat er faldet i perioden 1993-2008. Det medfører umiddelbart, at den samlede offentlige infrastruktur og offentlige bygninger mv. bliver stadig mere utidsvarende år for år.

Det er det offentlige kapitalapparats størrelse og kvalitet – og ikke de offentlige investeringer – der har betydning for den offentlige service.

Af figur 2 fremgår det, at det offentlige kapitalapparat er reduceret med 3 pct. af BNP fra 2001 til 2008, svarende til ca. 50 mia. kr. For at genoprette standarden fra 2001 vil det altså kræve en investering på i størrelsesorden 50 mia. kr. Til sammenligning er de offentlige investeringer i 2008 på godt 30 mia. kr., så der er altså tale om et investeringsløft på 1½ gang så meget, som regeringen brugte.

Faldet i det offentlige kapitalapparat skal dog tages med et par forbehold. Der er måleusikkerheder forbundet med opgørelsen af det offentlige kapitalapparat, da det hviler på forudsætninger om afskrivningsrater for maskiner og bygninger. Herudover er varekøbets andel af det offentlige forbrug steget de seneste årtier, hvilket bl.a. betyder, at en stigende andel af produktionen af offentlig service varetages i den private sektor.

En række rapporter peger ligeledes på, at der udestår et markant vedligeholdelses efterslæb.

En Rambøll-rapport, "State of the Nation 2008", angiver, at bl.a. jernbaner, veje og kloakker er så

nedslidte, at de ikke kan varetage deres funktion uden kraftige investeringer. Rapporten peger på et investeringsefterslæb på 105-220 mia. kr. for at hæve det nuværende niveau til et niveau, som rapporten beskriver som "god tilstand, hvortil der må forventes en normal løbende vedligeholdelsesindsats for at opretholde tilstanden". Der er ikke tale om, at alt skal være splinternyt. Det samlede vedligeholdelsesefterslæb dækker over et efterslæb på jernbaner på 20-30 mia.kr., veje, broer og havne på 55-120 mia. kr. samt kloak og vandforsyning på 30-70 mia. kr.

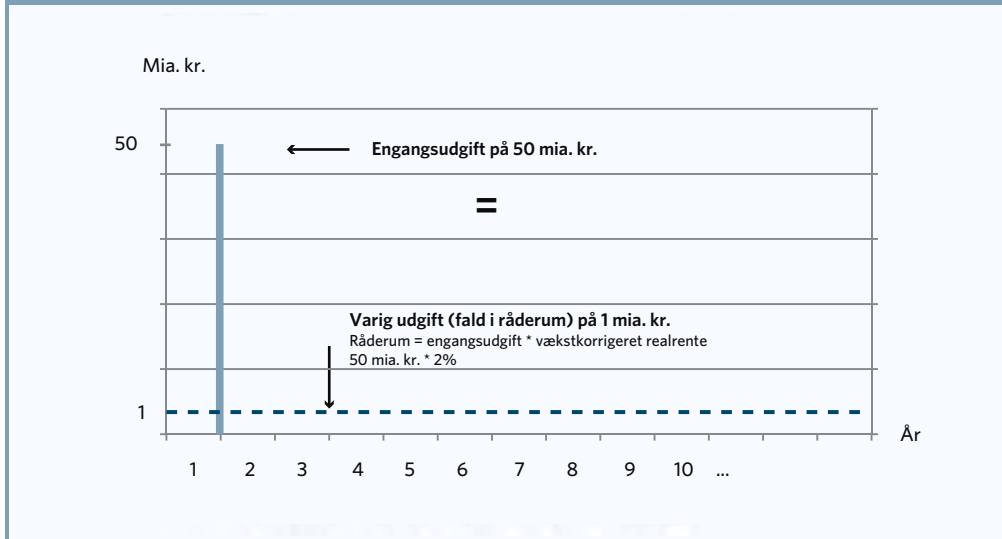
Hertil kommer, at en rapport fra COWI fra 2008 viser, at der er et vedligeholdelsesefterslæb i kommunerne på 8 mia. kr., og det stiger med 1½ mia. kr. årligt, hvis der ikke investeres. Rapporten angiver, at der ikke er indregnet følgeskader, der opstår som konsekvens af udskudt eller mangelfuld vedligeholdelse, og at følgeskader erfaringsmæssigt kan fordyre vedligeholdelse med op til 30 procent.

I det lys må vedligeholdelsesefterslæbet på 50 mia. kr. ud fra Danmarks Statistiks opgørelse af det offentlige kapitalapparat betegnes som konservativt sat. Det kan ud fra Rambøll- og COWI-rapporterne være på op mod 230 mia. kr., dvs. 4-5 gange så højt. Et beløb som stiger over tid pga. følgeskader, hvis investeringen udskydes.

Er efterslæbs-mankoen 50 mia. kr. - svarende til at kapitalapparatet løftes til 2001-niveau ifølge Danmarks Statistiks opgørelser - svækkes den finanspolitiske holdbarhed med 1 mia. kr. Det fremgår af figur 3, som viser sammenhængen mellem engangsudgift og varig svækkelse af finanspolitikens holdbarhed (råderummet) med Finansministeriets antagelser.

Er efterslæbsmankoen derimod 230 mia. kr. - svarende til Rambøll- og COWI-rapportens opgørelser af vedligeholdelsesefterslæbet - svækkes den finanspolitiske holdbarhed med 4½ mia. kr.

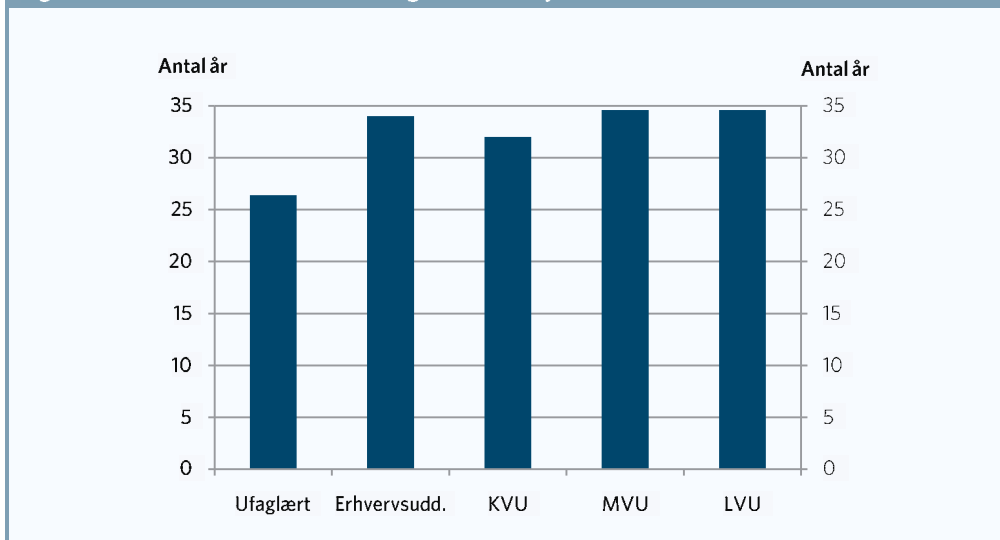
Figur 3. Engangsudgift på 50 mia. kr. svækker råderum med 1 mia. kr.



Anm.: Omregningen fra engangsinvestering til varig virkning på finanspolitikens holdbarhed afhænger af den diskonteringsfaktor, som benyttes, nemlig den nominelle rente fratrukket den nominelle BNP-vækst (også kaldet den vækstkorrigerede realrente). I Finansministeriets 2015-plan antages den vækstkorrigerede rente til ca. 2 pct.

Kilde: AE-beregninger.

Figur 4. Antal år med fuldtidsbeskæftigelse efter højst fuldførte uddannelse



Anm: KVU=kort videregående uddannelse, MVU=mellemlang videregående uddannelse og LVU=lang videregående uddannelse.
Kilde: AE på baggrund af IDA.

Gevinsten af øget uddannelsesniveau

Øget uddannelse er rentabelt for de offentlige finanser, særligt når folk får en ungdoms- eller erhvervsfaglig uddannelse. Det gennemsnitlige antal år i beskæftigelse stiger med op til otte år, ved at folk tager en uddannelse efter folkeskolen. Det skyldes primært, at et højere uddannelsesniveau øger beskæftigelsesgraden og tilbagetrækningsalderen.

De offentlige udgifter til uddannelse kommer tilbage til de offentlige kasser via flere effektive år på arbejdsmarkedet og derved flere skatteindtægter og færre udgifter til offentlige overførsler. Det "beskæftigelsestab", der typisk sker under uddannelsen, bliver mere end indhentet efterfølgende blandt andet på grund af mindre deltidsarbejde, lavere risiko for ledighed og førtidspensionering samt senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. De flere arbejdsår kan kaldes den kvantitative indsats på arbejdsmarkedet.

Den største kvantitative effekt og gevinst for de offentlige kasser er ved at give folk en uddannelse,

eftersom det er ved overgangen fra ufaglært til uddannet, at det største beskæftigelsesløft ses. Det fremgår af figur 4.

Højere uddannelse betyder også højere løn. Det kaldes den kvalitative virkning af, at folk får et højere uddannelsesniveau. Denne virkning er gavnlig for den enkelte og velstanden, da højere løn afspejler højere produktivitet. Den højere produktivitet har dog mindre betydning for de offentlige finansers holdbarhed. Det skyldes, at det generelt øgede produktivetsniveau ved et øget uddannelsesniveau udover øgede skatteindtægter også bevirker øgede offentlige udgifter til aflønning af offentligt ansatte samt indkomstoverførsler. Den offentlige lønudvikling samt satsreguleringen af offentlige overførsler følger nogenlunde samme takt som den private lønudvikling.

Men det er ikke uinteressant, i hvilken takt velstanden stiger. Faren ved for ensidigt fokus på de kortsigtede underskud er, at man underinvesterer i uddannelse, da den afledte højere produktivitet af investeringerne ikke bidrager til at styrke de of-

Tabel 2. Beskæftigelseseffekt af opfyldelse af uddannelsesmålsætninger

	2015	2025	2040
	1.000 pers.		
Finansministeriets samlede effekt	-9	0	6
- heraf flere under uddannelse	-16	-15	-15
- heraf opkvalificeringseffekt	7	15	21
AEs samlede effekt	0	18	40
- heraf flere under uddannelse	-6	-7	-6
- heraf opkvalificeringseffekt	6	25	46

Kilde: AE og Finansministeriet.

fentlige finanser. Men det manglende fokus på betydningen for det fremtidige velstandsniveau kan komme til at koste dyrt.

AEs beregninger viser, at en indfrielse af regeringens målsætninger om, at 95 procent af de unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse og mindst 50 procent en videregående uddannelse i 2015, vil kunne øge beskæftigelsen på længere sigt med 40.000 personer.

Finansministeriets vurdering af, hvor meget beskæftigelsen øges ved en opfyldelse af uddannelsesmålsætningerne, er til sammenligning blot 6.000 personer og derved meget mere pessimistisk end AEs vurdering. Det fremgår af tabel 2.

Øget uddannelse er ifølge regeringen en underskudsforretning som følge af den meget begrænsede beskæftigelseseffekt. Herved kan indtægterne fra øget beskæftigelse ikke modsvare de øgede uddannelsesudgifter. Uddannelsesinitiativerne er med regeringens antagelser en dårlig investering set ud fra de offentlige kasser, der svækker den finanspolitiske holdbarhed med godt 4 mia. kr.

AEs større beskæftigelseseffekt betyder, at øget uddannelse er en overskudsforretning for de offentlige kasser på ca. 1 mia. kr. En indfrielse af

uddannelsesmålsætningerne giver derfor et råderum, der er 5 mia. kr. større, end det Finansministeriet vurderer.

Forskellene mellem AEs og Finansministeriets beregninger skyldes, både at AE finder en mindre reduktion i beskæftigelsen som følge af, at flere er under uddannelse, og at AE finder en større positiv beskæftigelseseffekt af uddannelse, efter uddannelsen er afsluttet, end Finansministeriet.

AEs analyser peger på, at beskæftigelsestab under uddannelse er begrænset ved at give flere en erhvervsfaglig uddannelse. Baggrunden for det høje beskæftigelsesomfang for de studerende på de erhvervsfaglige uddannelser er først og fremmest, at de unge under deres praktikforløb deltager i produktionen og får løn på den virksomhed, hvor de er i praktik.

Finansministeriet forudsætter endvidere, at beskæftigelsesvirkningen af at uddanne restgruppen, der i dag ikke har en uddannelse, er væsentlig mindre end beskæftigelsesvirkningen af gennemsnittet af dem, som har fået en uddannelse. AE mener ikke, at der er empiriske og teoretiske argumenter for, at den marginale beskæftigelseseffekt af uddannelse er mindre end den gennemsnitlige effekt. Faktisk kan der argumenteres for, at den

Tabel 3. Samfundsøkonomisk uddannelsesafkast af en marginal og gennemsnitlig elev

	Ungdomsuddannelse		Videregående uddannelse	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Gennemsnits elev	11,1	17,9	14,2	22,0
Marginal elev	10,7	17,8	15,9	23,4

Anm.: "Gennemsnit" angiver uddannelsesafkastet for dem, der tog en uddannelse (dvs. ATT i undersøgelsen). "Marginal" angiver, hvad uddannelsesafkastet potentielt kunne have været for dem, der ikke tog uddannelse (dvs. ATNT i undersøgelsen). Undersøgelse omfatter mere end 8.000 personer omtrent ligeligt fordelt på mænd og kvinder.

Kilde: London School of Economics, Centre for the Economics of Education. L. Dearden, L. McGranahan og B. Sianesi (december 2004). Returns to Education for the 'Marginal Learner'.

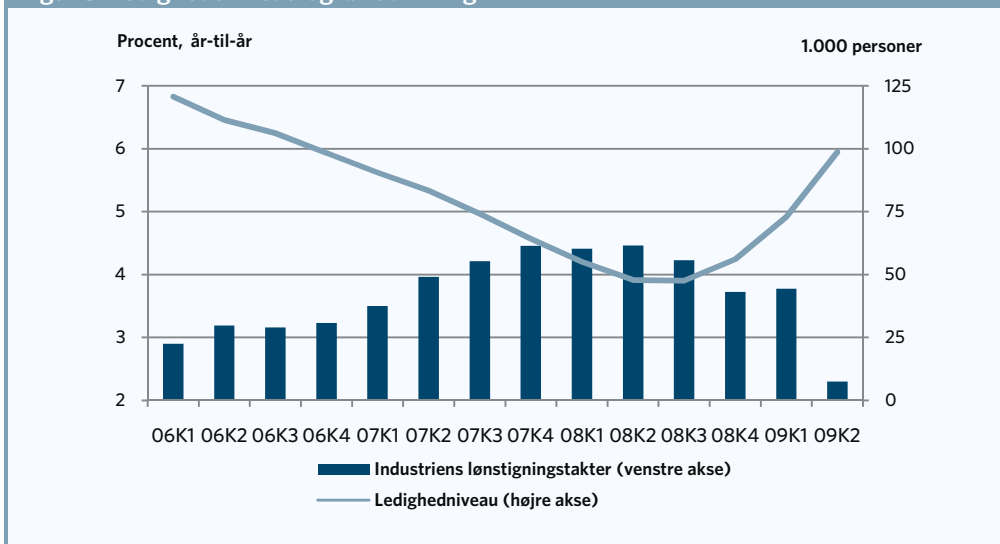
marginale effekt er højere end den gennemsnitlige. Baggrunden er, at de personer, der i dag tager en uddannelse, i mange tilfælde vil have generelle personlige egenskaber, der gør, at de har gode beskæftigelseschancer, uanset om de har taget en uddannelse eller ej.

For personer med dårlige "beskæftigelsesrelevante" kompetencer kan afslutningen af en erhvervs-kompetencegivende uddannelse i mange tilfælde have stor betydning for jobmulighederne, idet afslutningen af uddannelsen netop kan betyde, at den pågældende bliver "interessant" for arbejds-

giverne. Der kan således argumenteres for, at effekten af uddannelse i den lave ende af kompetencefordelingen primært viser sig som bedre beskæftigelsesmuligheder, mens effekten højere oppe i fordelingen primært viser sig som en løneffekt.

En engelsk undersøgelse viser, at det marginale uddannelsesafkast for restgruppen er højt og for alle praktiske formål lig gennemsnittet for dem, som tog en ungdomsuddannelse. Det fremgår af tabel 3. Undersøgelsen peger på, at man vil opnå stor gevinst af at uddanne restgruppen, som ikke har en uddannelse, i modsætning til det Finansmi-

Figur 5. Ledighedsniveau og lønudvikling



Anm.: 1. kvartal 2009 er baseret på ændringen i DAs lønstatistik overført på Danmarks Statistiks 4. kvartals lønstigningstakt.
Kilde: AE pba. Danmarks Statistik.

Tabel 4. Strukturel ledighed og virkning på finanspolitikens holdbarhed

Strukturel ledighed i 2009	Pers.
1. Finansministeriets centrale skøn	105.000
2. Nedre usikkerhedsgrænse i beregningen af strukturel ledighed	75.000
Forbedring af finanspolitisk holdbarhed	Mia. kr.
3. Strukturel ledighed ender på Finansministeriets nedre usikkerhedsgrænse	9

Kilde: AE pba. Finansministeriets Økonomisk Redegørelse maj 2009.

nisteriet lægger til grund for sin beregning af den finanspolitiske holdbarhed.

Niveaue af den strukturelle ledighed

Den strukturelle ledighed er et udtryk for det ledighedsniveau, der er foreneligt med en stabil og ikke-accelererende inflation (også kaldet NAIRU Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment). Finansministeriet skønner den strukturelle ledighed til 105.000 personer i 2009. Usikkerheden i beregningerne af den strukturelle ledighed er imidlertid stor. Vismændene vurderer, at usikkerheden i beregningerne er ± 30.000 personer. Det kan med andre ord ikke udelukkes, at den strukturelle ledighed er 75.000 personer.

Givet at lønstigningstakten er aftaget i andet halvår af 2008 og ser ud til at aftage yderligere i 1. halvår 2009, hvor ledigheden i perioden steg fra 48.000 til godt 100.000 fuldtidsledige, tyder det på, at den strukturelle ledighed pt. er under Finansministeriets 105.000 personer. Det fremgår af figur 5.

Vurderinger af niveauet for den strukturelle ledighed er et omdrejningspunkt i vurderingen af den økonomiske konjunktursituation og den finanspolitiske holdbarhed. Man skal være varsom med at fortolke hårdt på selve niveauet for den strukturelle ledighed. Den strukturelle ledighed er påvirket af konjunkturudviklingen og presset på arbejdsmarkedet på linje med reformer. Det skyldes,

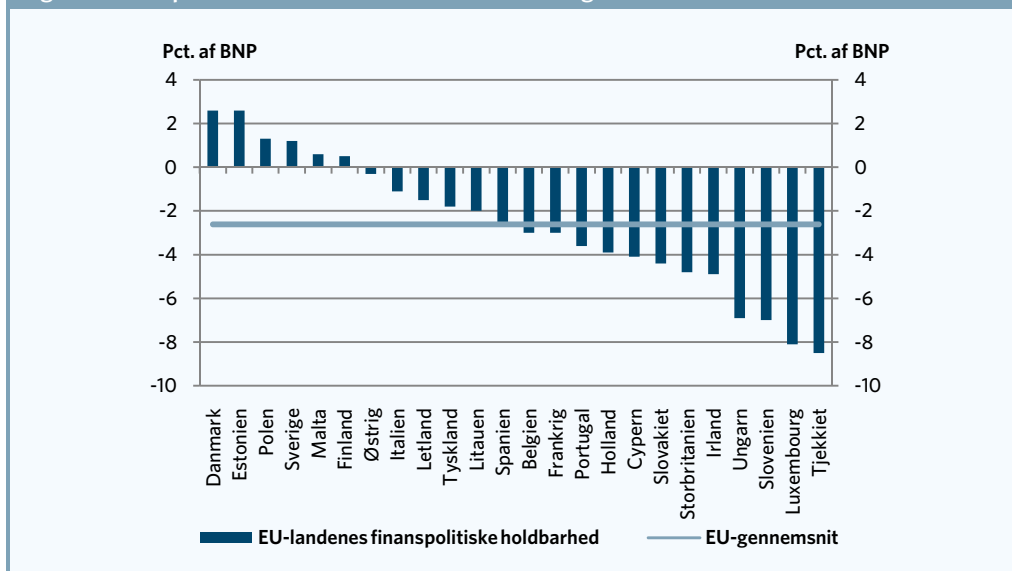
Tabel 5. Strukturel ledighed og gennemførte strukturinitiativer, 2000-07

	Pers.
1. Strukturelt ledighedsfald 2000-2007	44.500
2. Reformers bidrag til strukturelt ledighedsfald	19.500
2a. Flere i arbejde, 2002	10.000
2b. "Forårspakken" 2004	3.500
2c. Integrationspakke, "Ny chance til alle", 2005 ¹⁾	3.000
2d. Velfærdsaftale 2006	3.000
	Pct.
3. Reformers forklaringsbidrag til strukturelt ledighedsfald	44

1) Integrationspakken "Ny chance til alle" er kun nået halvt i mål i forhold til den forventede effekt på 6.000 personer, viser en beregning af AE.

Kilde: AE pba. Finansministeriets opgørelser i diverse publikationer (Finansredogørelse 2004, Danmarks nationale reformprogram 2005, Konvergensprogram for Danmark 2007, Mod nye mål - Danmark 2015 samt den tilhørende tekniske baggrundsrapport 2007, Den økonomiske situation 2008).

Figur 6. Finanspolitikens holdbarhed i EU-landene ifølge EU-kommissionen



Anm.: EU-kommissionens beregning er sammenlignelig på tværs af lande, mens niveauet for Danmark adskiller sig fra Finansministeriets beregninger.
 Kilde: EU-kommissionen. Public finances in EMU - 2008 side 60, "S2 total".
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12832_en.pdf

at der er et gradvist tab af uddannelses- og arbejdsmæssige kompetencer ved længerevarende ledighed, som gør det vanskeligt at finde et job og komme tilbage i beskæftigelse. Herved får midlertidige forhold varige effekter. Det gælder særligt for de svage grupper, som har svært ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet eller måske endda er helt ude af arbejdsmarkedet, når ledigheden stiger. Når krisen er slut, og der er brug for hænderne igen, risikerer man således at stå tilbage med en mindre (effektiv) arbejdsstyrke.

Er den strukturelle ledighed 75.000 personer, og ikke 105.000 personer som i Finansministeriets beregninger, vil det isoleret set øge den finanspolitiske holdbarhed med 9 mia. kr. sammenlignet med Finansministeriets beregninger. Det fremgår af tabel 4. Endvidere vil man også være mere tilbageholdende med en vækstpakke jo højere man skønner niveauet for den strukturelle ledighed.

Lader vi stå til i forhold til den stigende arbejdsløshed, risikerer vi, at arbejdsløsheden bider sig fast

på de 105.000 personer eller måske på et endnu højere niveau. Det viser erfaringerne fra 1970'erne og 1980'erne.

Strukturel ledighed påvirkes ikke kun af reformer. Den strukturelle ledighed er faldet med over det dobbelte af, hvad reformer kan forklare. Det viser, at konjunkturudviklingen med pres på arbejdsmarkedet på linje med reformer har bidraget til at reducere den strukturelle ledighed. Det fremgår af tabel 5.

Der er "krudt i kælderen" til en vækstpakke

Danmark har det bedste udgangspunkt blandt de europæiske lande til at stimulere økonomien. I EU-kommissionens opgørelser over den finanspolitiske holdbarhed er Danmark det land, der er bedst rustet til at finansiere de langsigtede udfordringer som følge af aldring mv. Populært sagt er der mere "krudt i kælderen" end i de andre lande. Det fremgår af figur 6.