

KRITISKE ANALYSER

Af økonom, cand. Scient. Adm. Henrik Herløv Lund,

www.henrikherloevlund.dk

herloevlund@mail.dk

NOTAT:

REGERINGENS FINANLOVSFORSLAG FOR 2015 MANGLER SVAR PÅ TIDENS STORE UDFORDRINGER.

Manchet: *Regeringens finanslovsforslag for 2015 mangler svar på tiden store udfordringer: Vækstkrisen og udfaldet af dagpengesystemet.*

Resume:

Det må anerkendes, at finanslovsforslaget rummer velfærdsforbedringer, først og fremmest på Sundhedsområdet, men omfanget er begrænset til 2015, og hvad der herefter sker på den anden side af folketingsvalget er straks mere usikkert.

På andre områder er der dog mere tale om status quo end om forbedring. Fx på uddannelsesområdet, hvor forøgelsen af udgifterne primært er en funktion af stigende antal studerende.

Men regeringen forsøger som det fremgår at få initiativerne til at fylde godt i billedet ved at lægge udgifter sammen helt frem til 2020. Finansloven lægger op til en vækst på 0,8 procent næste år, mens væksten de efterfølgende år begrænses til 0,6 %.

Der er altså tale om velfærdsforbedringer i meget begrænset målestok og med kraftigt neddrolet ambitionsniveau.

På trods af det ret så begrænsede løft i de offentlige udgifter har regeringen i finanslovsforslaget store forhåbninger til vækst og beskæftigelsesudviklingen i 2015. Hvad angår væksten forventer regeringen vil stige fra i 2013 0,4 % til i 2014 1,4 % og i 2015 helt op til 2,0 %.

Forhåbningerne til beskæftigelsesudviklingen er ikke mindre: + 21.000 flere i beskæftigelse i 2014 og + 22.000 flere i 2015.

Men der er i al væsentlig grad tale om, at denne vækst og jobskabelse skal komme fra faktorer uafhængigt af regeringen: Udefra gennem øget eksport og indefra gennem øget privat forbrug.

Hvilket i sidste ende forudsætter først og fremmest et økonomisk opsving i EU, som der imidlertid er meget ringe udsigt til.

Tværtimod er væksten på vej ned hos Danmarks vigtigste samhandelspartnere: Tyskland og EU. Det er derfor ikke sandsynligt at væksten i 2014 bliver meget højere end i 2013. Et forsigtigt skøn lyder på 0,5 – 0,7 % og heller ikke i 2015 kan ventes en nævneværdigt høj vækst pga. den fortsatte lavvækst i EU.

Regeringen selv bidrager faktisk ikke til at skabe meget mere øget økonomisk vækst med dette finanslovsforslag.

Regeringens egen vurdering er, at finanspolitikken i sig selv ikke bidrager med til nogen forøgelse af den økonomiske vækst, mens der forventes en begrænset effekt fra de offentlige investeringer.

Der er med denne finanslov således intet som vil rykke afgørende ved det billede.

Og af den forhåbende beskæftigelsesstigning på 21.000 i 2014 skaber finanslovsforslaget godt nok ifølge regeringen 14.000 flere arbejdspladser i den private sektor, men taber til gengæld omkring 7.000 arbejdspladser i den offentlige sektor. Altså en nettojobskabelse på 7.000 arbejdspladser.

Ikke meget i betragtning af, at AKU – ledigheden ligger omkring 185.000. Heller ikke her kan finanslovsforslaget reelt ventes at gøre en afgørende forskel.

Det samme gælder alt at dømme også tidens anden store udfordringer: Det massive udfald af dagpengesystemet.

Som bekendt vurderede VK – regeringen, partierne bag dagpengereformen samt Arbejdsmarkedskommissionen i sin tid, at 2 – 4000 mennesker ville miste dagpengeretten i 2013. Men det blev faktisk 34.000 i 2013 og yderligere 7.000 pr. pr. maj 2014.

Selvom ikke alle heraf er havnet helt uden forsørgelse, er ganske mange kommet på stærkt nedsat indkomst i form af uddannelsesyndelse., uddannelseshjælp eller arbejdsmarkedsyndelse, mens 15 – 20 % står helt uden ydelse. Til gengæld er under 10 % kommet i arbejde.

Og ifølge A- kassernes Samvirke ventes udfaldet fortsat at vokse op til 60.000 frem til årsskiftet 2015/2016.

Dagpengereformen er grundlæggende slået fejl. Dens angivelige hovedformål var at øge beskæftigelsen igennem, at det ledige motiveredes stærke til at finde arbejde. En undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet viser imidlertid, at der ikke er kommet nævneværdigt øget beskæftigelse ud af reformen.

Derfor bør de 1½ mia. kr., som regeringen har ”afsat” til velfærdsforbedringer bliver brugt til halvering af genoptjeningskravet, der ved reformen blev fordoblet til 52 uger. Det skønnes at koste 0,5 mia. kr. Endvidere ville det være relevant med en forlængelse af dagpengeperioden, der pr. halve års forlængelse vil koste ca. 1 – 1½ mia. kr..

1. SR´ s finanslovsforslag for 2015.

Med finanslovsforslaget for 2013 præsenterer SR - regeringen nye initiativer for 2015. Centrale elementer i finanslovsforslaget er

- et sundhedsudspil med øget indsats mod kræft og kroniske sygdomme samt løft af psykiatrien
- øgede investeringer på uddannelsesområdet
- en reserve til velfærdsforbedringer
- Desuden har regeringen i finanslovsforslaget indarbejdet tidligere aftaler med regionerne og kommunerne om løft af sundhedsindsatsen her
- Og regeringen vil gennemføre en beskæftigelsesreform samt øgede fradrag for fagforeningskontingenter

Finanslovsforslaget indebærer også videreførelse af en række langsigtede offentlige investeringsprojekter, navnlig på transportområdet.

Således præsenterer regeringen selv sit finanslovsforslag:

Boks: Hovedelementer i regeringens finanslovsforslag for 2015: ¹

¹) Jf. Regeringen: Et stærkere fællesskab – pjece om finanslovsforslaget, s. 9.

Bedre velfærd

- Samlet vækst i det offentlige forbrug på 0,8 pct. i 2015.
- Sundhedsudspil med et målrettet løft af indsatsen på sundhedsområdet på i alt 5 mia. kr. fra 2015-2018 samt en styrkelse af psykiatrien med i alt 2,2 mia. kr. frem til 2018.
- Samlede investeringer i uddannelse (taxametertilskud mv.) og SU løftes med knap 1,5 mia. kr. fra 2014 til 2015, og der gennemføres en reform af erhvervsuddannelserne.
- Reserve til finanslovsforhandlingerne på 1,5 mia. kr., der kan anvendes til målrettede velfærdsforbedringer.

Flere job

- Flere danskere kommer i arbejde, og det vurderes, at beskæftigelsen vil stige med 21.000 personer i 2014 (korrigeret for effekten af lærerkonflikten i 2013) og yderligere 22.000 personer i 2015.
- Regeringen understøtter stadig vækst og beskæftigelse gennem en fortsat vækst i det offentlige forbrug og et højt niveau for de offentlige investeringer (knap 43 mia. kr. i 2015).
- *Aftaler om Vækstpakke 2014* bidrager med over 90 konkrete initiativer til at styrke det langsigtede grundlag for vækst og bidrager til at trække Danmark helt ud af krisen.
- Beskæftigelsesreformen sikrer et reelt uddannelsesløft for ledige, der har behov for det med det formål at ruste arbejdsløse bedst muligt til at få et job.
- Forhøjelse af loftet over fradrag for fagforeningskontingent til 6.000 kr. årligt fra 2015 og frem, som bidrager til et velorganiseret arbejdsmarked samt øger den disponible indkomst for 1,3 mio. fagforeningsmedlemmer.

Styr på økonomien

- I 2015 fører regeringen fortsat en lempelig finanspolitik for at understøtte økonomien, men samtidig overholdes grænserne i budgetloven og EU's Stabilitets- og Vækstpagt.
- Regeringen har ført en sund og ansvarlig økonomisk politik, som har medvirket til, at Danmarks EU-henstilling blev ophævet i juni 2014.

2. Vurdering af effekten af finanslovsforslaget for velfærden.

Det må anerkendes, at finanslovsforslaget rummer velfærdsforbedringer, først og fremmest på sundhedsområdet. Men jf. nedenstående tab er omfanget begrænset i 2015 og hvad der herefter sker på den anden side af folketingsvalget er jo straks mere usikkert. På andre områder er der imidlertid mere opretholdelse af status quo end om forbedring. Fx på uddannelsesområdet, hvor forøgelsen af udgifterne primært er en funktion af stigende antal studerende.

Men regeringen forsøger som det fremgår at få initiativerne til at fylde godt i billedet ved at lægge udgifter sammen helt frem til 2020, jf. også nedenstående figur:

Figur: Flerårig udgiftsramme for regeringens sundhedsudspil.²



Set på det enkelte år er der imidlertid tale om forbedringer i meget begrænset størrelsesorden:

Tabel: Udgift i 2015 til regeringens nye initiativer.

Initiativ	Udgift i 2015
	(mia. kr.)
Sundhedsudspil	0,5 ³
Løft af psykiatrien	0,55 ⁴
Løft af regionernes sundhedsindsats	1,0
Løft af kommunerne indsats	0,35
Øgede investeringer i uddannelse	1,5
Diverse	0,1
I ALT	4,0

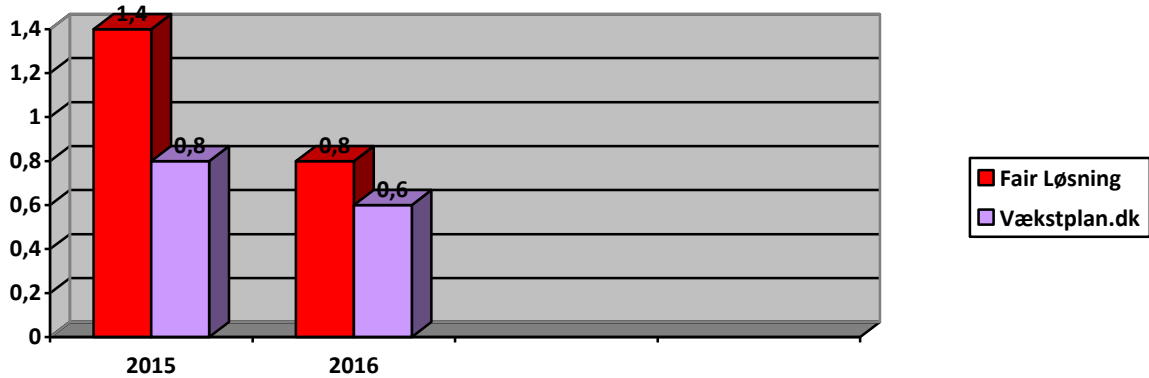
Som bekendt gik det største regeringsparti - S - til valg på en årlig gennemsnitlig forøgelse af det offentlige forbrug på 1,4 % i regeringsperioden og i de følgende år på 0,8 %, men her begrænser man sig altså til en stigning i 2015 på 0,8 % og i de følgende år endnu mindre nemlig 0,6 %.

²) Kilde: PowerPoints til finansministerens præsentation af finanslovsudspillet.

³) Jf. Regeringens sundhedsudspil: Jo før, jo bedre, s. 38.

⁴) Jf. regeringens psykiatriplan: Ligeværd, s. 12.

Figur: Årlig realvækst for offentligt forbrug i regeringsperioden ifølge Fair Løsning respektive ifølge regeringens vækstplan.dk.



Fraregner vi stigningen i uddannelsesudgifter er der også i 2015 reelt tale om vækst på 0,6 %.

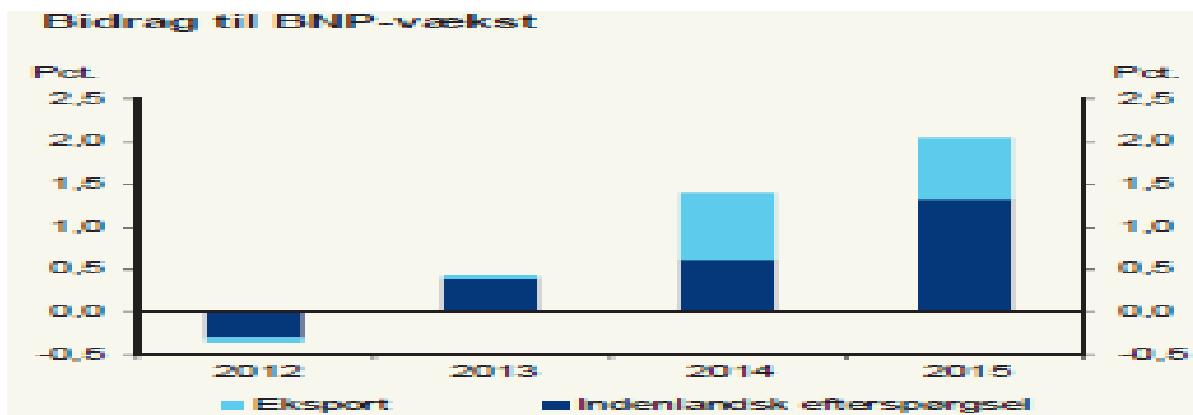
Der er altså tale om velfærdsforbedringer i meget begrænset målestok og med kraftigt neddroset ambitionsniveau.

3. Finanslovsforslagets effekt for vækst og beskæftigelse.

På trods af det ret så begrænsede løft i de offentlige udgifter har regeringen i finanslovsforslaget store forhåbninger til vækst og beskæftigelsesudviklingen i 2015.

Hvad angår væksten forventer regeringen vil stige fra i 2013 0,4 % til i 2014 1,4 % og i 2015 helt op til 2,0 %.

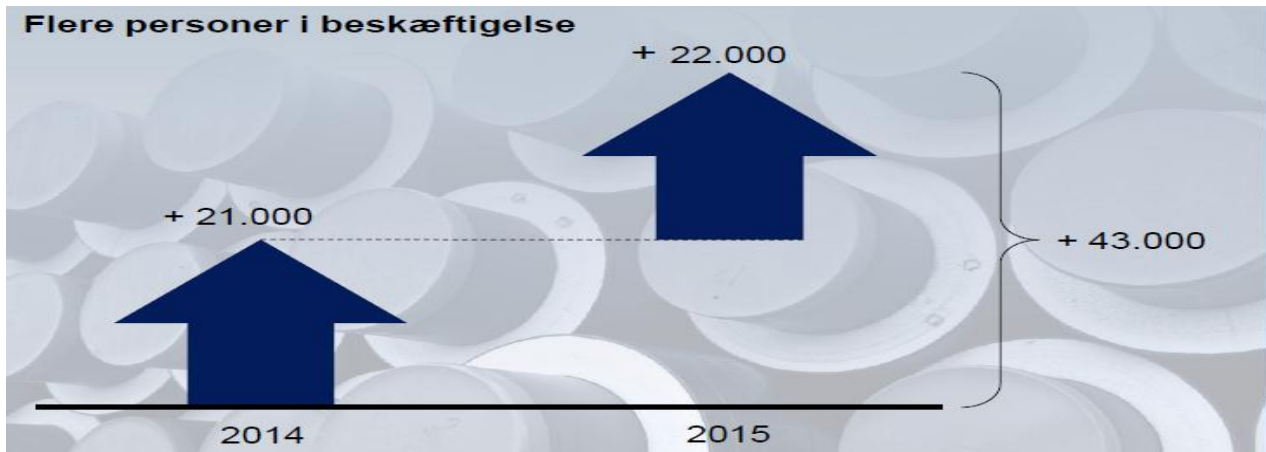
Figur: Regeringens forhåbninger til den økonomiske vækst.⁵



⁵) Jf. Økonomisk Redegørelse august 2014.

Forhåbningerne til beskæftigelsesudviklingen er ikke mindre: + 21.000 flere i beskæftigelse i 2014 og + 22.000 flere i 2015.

Figur: Regeringens skøn for beskæftigelsesudviklingen i 2014 og 2015.⁶



Men der er i al væsentlig grad tale om, at denne vækst og jobskabelse skal komme fra faktorer uafhængigt af regeringen: Udefra gennem øget eksport og indefra gennem øget privat forbrug.

Hvilket i sidste ende forudsætter først og fremmest et økonomisk opsving i EU, som der imidlertid er meget ringe udsigt til. Tværtimod er væksten på vej ned hos Danmarks vigtigste samhandelspartnere: Tyskland og EU.⁷

Det er derfor ikke sandsynligt at væksten i 2014 bliver meget højere end i 2013. Et forsigtigt skøn lyder på 0,5 – 0,7 % og heller ikke i 2015 kan ventes en nævneværdigt høj vækst pga. den fortsatte lavvækst i EU.⁸

Regeringen selv bidrager faktisk ikke til at skabe meget mere øget økonomisk vækst med dette finanslovsforslag. Regeringens egen vurdering er, at finanspolitikken i sig selv ikke bidrager med til nogen forøgelse af den økonomiske vækst 4 %, mens der forventes en begrænset effekt fra de offentlige investeringer..

⁶) Kilde: PowerPoints til finansministerens præsentation af finanslovsudspillet.

⁷) Til uddybning heraf, se Lund, Henrik Herløv: Regeringen skønmaler igen vækst og beskæftigelsesudsigterne.

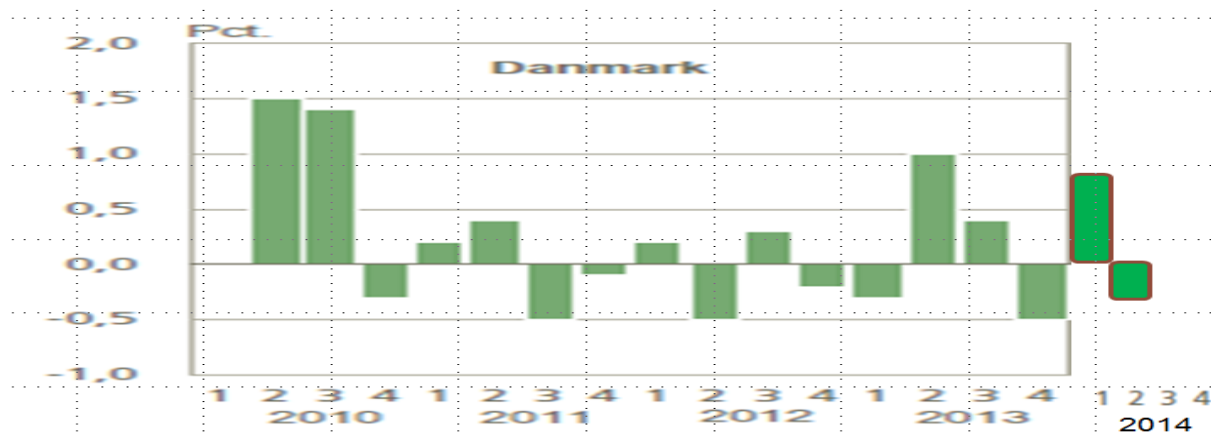
⁸) Jf. Lund, Henrik Herløv: Regeringen skønmaler igen vækst og beskæftigelsesudgifter. Sept. 2014

Tabel: Vækstbidrag fra den økonomiske politik.⁹

Aktivitetsvirkning af finanspolitikken og øvrige økonomisk-politiske initiativer fra og med 2012			
Pct. af BNP	2012	2013	2014
Finanspolitik i alt	0,2	0,1	0,0
Øvrige investeringer ²⁾	0,2	0,3	0,4
Finanspolitik og øvrige initiativer fra og med 2012	0,4	0,4	0,4

Reelt fortsætter regeringen hermed sin stramme økonomiske sparepolitik. Denne har i de seneste år sammen med lavvæksten i EU resulteret i en økonomisk vækst i Danmark i ”krybesporet”.

Figur: Økonomisk vækst i Danmark 2010 – 2014 (realvækst i % af BNP)¹⁰



Og der er med denne finanslov intet som vil rykke afgørende ved det billede.

Og af den forhåbende beskæftigelsesstigning på 21.000 i 2014 skaber finanslovsforslaget godt nok ifølge regeringen 14.000 flere arbejdspladser i den private sektor, men taber til gengæld omkring 7.000 arbejdspladser i den offentlige sektor. Altså en nettojobskabelse på +7.000 arbejdspladser.

Ikke meget i betragtning af, at AKU – ledigheden ligger omkring 185.000. Heller ikke her kan finanslovsforslaget reelt ventes at gøre en afgørende forskel.

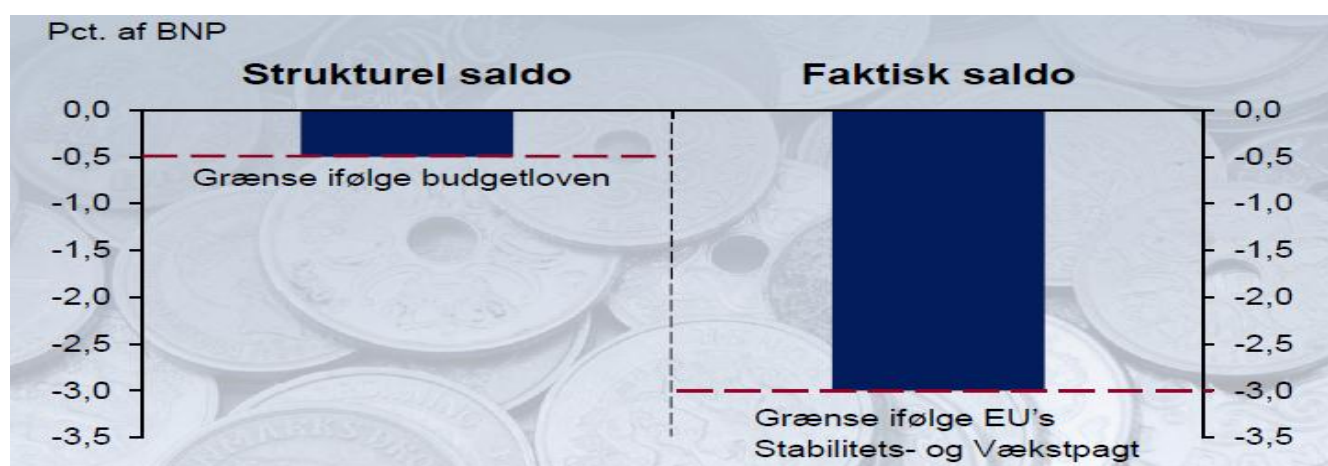
⁹⁾ Kilde: Budgetoversigt II august 2014.

¹⁰⁾ Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik – Nationalregnskabet, diverse kvartaler.

4. Finanslovsforslagets konsekvenser for de offentlige finanser.

Men regeringens begrundelse for ikke at gøre mere for vækst og beskæftigelse har vedvarende været, at der ikke var råd af hensyn til de offentlige finanser. Således også i dette tilfælde. Regeringen argumenterer, at man tværtimod går lige til grænsen af, hvad EU tillader af offentligt underskud.

Figur: Offentligt underskud i 2015.¹¹

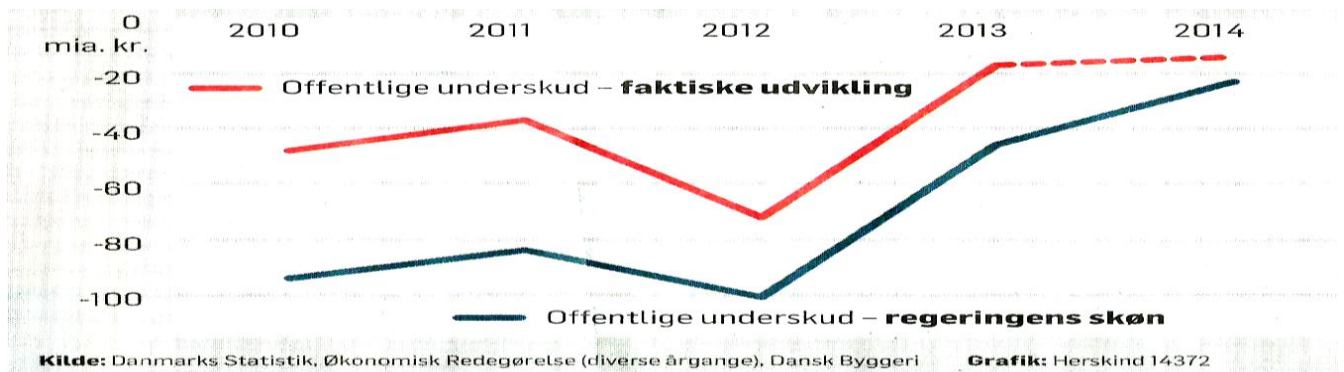


Ja. Regeringen har som bekendt indledt en manøvre med fremskyndelse af udbetalinger af pensionsopsparinger mod en skatterabat for at polstre statskassen.

Spørgsmålet er imidlertid, om der er nogen reel udsigt til et statsunderskud i den anslåede størrelsesorden? Både den nuværende og den forrige regerings skøn over statsunderskuddet siden 2010 har været behæftet med systematisk overvurdering af underskuddenes størrelse og i modsætning til forventet, har de faktiske statsunderskud alle årene holdt sig indenfor EU – reglerne bortset fra 2012, hvor regeringen selv var ansvarlig for at statsunderskuddet steg, fordi man ville udbetale efterlønsbidrag på en gang.

¹¹⁾ Kilde: PowerPoints til finansministerens præsentation af finanslovsudspillet.

Figur: Skønnet og faktisk udvikling i det offentlige underskud.¹²



Forklaringen på disse markante fejlskøn er, at regeringen systematisk har sat statens indtægter fra navnlig pensionsafkastskatten alt for lav, hvilket har givet de omtalte prognoser for meget store og for store underskud. Efterfølgende har det så vist sig, at indtægterne faktisk er blevet betydeligt større og at den forventede overtrædelse af EU – reglerne intet har haft på sig. Det kan meget let også blive tilfælde i 2015, hvorved der altså vil være et langt større spillerum for en vækst – og beskæftigelseskabende indsats end angivet af regeringen.

Selvom der altså er mulighed for det løser regeringens finanslovsforslag IKKE tidens ene sæt store udfordringer: nemlig at skabe vækst og beskæftigelse.

5. Finanslovsforslagets perspektiver for de ledige.

Det samme gælder alt at dømme også tidens anden store udfordringer: Det massiv udfald af dagpengesystemet. Som bekendt vurderer VK – regeringen, partierne bag dagpengereformen samt Arbejdsmarkedskommissionen i sin tid, at 2 – 4000 mennesker ville miste dagpengeretten i 2013.

Men det blev faktisk 34.000 i 2013 og yderligere 7.000 pr. pr. maj 2014. Selvom ikke alle heraf er havnet helt uden forsørgelse, er ganske mange kommet på stærkt nedsat indkomst i form af uddannelsesyndelse, uddannelseshjælp eller arbejdsmarkedsyndelse, mens 15 – 20 % står helt uden ydelse. Til gengæld er under 10 % kommet i arbejde, jf. nedenstående figur.

¹²⁾ Kilde: Tage Otkjær, Politiken.

Figur: Fordeling af personer, der mistede dagpenge i 2013 og pr. maj 2014.¹³

► MISTEDE DAGPENGE 2013

33.674 mistede i 2013 retten til at modtage dagpenge.
8,7 procent kom umiddelbart efter i lønnet arbejde.
47,1 procent fik uddannelsesyndelse.
6,7 procent fik kontant- eller uddannelseshjælp.
5,2 procent fik sygedagpenge.
6,3 procent fik SU.
5,8 procent fik seniorjob.
2,9 procent fik efterløn.
2,7 procent genoptjente retten til dagpenge.
0,1 procent kom i jobrotation
14,4 procent havde hverken lønindkomst eller ydelse.

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

► MISTEDE DAGPENGE 2014

7.354 mistede fra januar til og med maj retten til at modtage dagpenge.
9,2 procent kom umiddelbart efter i lønnet arbejde.
8,5 procent fik uddannelsesyndelse.
53,6 procent fik arbejdsmarkedsydelse.
1,2 procent fik kontant- eller uddannelseshjælp.
6,5 procent fik sygedagpenge.
6,5 procent fik SU.
2,6 procent fik seniorjob/efterløn.
2,7 procent genoptjente retten.
0,2 procent kom i jobrotation.
9,3 procent havde hverken lønindkomst eller ydelse.

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

Og ifølge A- kassernes Samvirke ventes udfaldet fortsat at vokse op til 60.000 frem til årsskiftet 2015/2016.¹⁴

Dagpengereformen er grundlæggende slået fejl. Dens angivelige hovedformål var at øge beskæftigelsen igennem, at de ledige motiveredes stærkere til at finde arbejde. En undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet viser imidlertid, at der ikke er kommet nævneværdigt øget beskæftigelse ud af reformen.¹⁵

Regeringen har som fremgået afsat 1½ mia. kr. til velfærdsforbedringer. Disse kunne for det første passende anvendes til halvering af genoptjeningskravet, der ved reformen blev fordoblet til 52 uger. Dette skønnes at koste 0,5 mia. kr.¹⁶ Endvidere ville det være relevant med en forlængelse af dagpengeperioden, der pr. halve års forlængelse vil koste ca. 1 – 1½ mia. kr.¹⁷ Minimum må være

¹³) Kilde: Flensburg, Thomas: 687 dagpengeofre får ingen ydelse. Politiken 16.08.14

¹⁴) Jf. A – kassernes samvirke: AKS barometer pr. juli 2014 samt jf. Vangkilde Jesper: Prognose fra A- kasserne: 60.000 vil miste dagpenge på 3 år. Politiken 12.08.14

¹⁵) Johansen, Anders Bruun: Konsekvenser af halvering af dagpengeperioden. SFI sept. 2014

¹⁶) Jf. Mikkelsen, Michala Rask: Det vil det koste at halvere dagpengeretten. BT. D. 21.10.14

¹⁷) Jf. Graversen, Hans Kristian: Ekstra dagpenge koster 1½ mia. kr. Fagbladet 22.10.14

gennemførelse af LO s forslag om, at den midlertidige arbejdsmarkedsydelse forlænges frem til indførelsen af et nyt dagpengesystem, som må forventes at blive etableret primo 2016.¹⁸ Det ville ifølge LO koste op mod 250 mio. kr.¹⁹. Dette er imidlertid ikke nogen god løsning, idet det indebærer at ledige sættes ned på 60 % af dagpengeydelsen.

Jf. de Radikales halsstarige vægren sig mod nogen som helst ændringer i den fejlslagne reform er der desværre begrænset udsigt til vedvarende udbedringer af dagpengereformen. Mens det fremstår usikkert om blot midlertidige løsninger kan gennemføres? Også på dette punkt er det således tvivlsomt om regeringens finanslovsforslag for 2015 giver et brugbart svar på tidens store udfordringer.

18) Jf. LO: Ændringsforslag til finanslov 2015. 15.10.14

19) Jf. Ritzau: LO kræver arbejdsmarkedsydelsen forlænget til ny reform er klar. 09.10.14