

Regeringens 2020-plan er dumpet

Skrevet af: **Jesper Jespersen** | Offentliggjort: 15. juni 2011

Eksamenstid

I juni måned går de studerende til eksamen. Jeg har nu i fire dage i træk siddet og lyttet til, hvad de studerende har lært i økonomi. Det har været en blandet fornøjelse - heldigvis mange gode præstationer; men desværre også nogle til dumpekarakter. En af de fejltagelser som med sikkerhed resulterer i en dumpekarakter er en præstation, hvor den studerende ikke har forstået, at udviklingen i et markedsøkonomisk system er bestemt af *samspelet mellem udbud og efterspørgsel*. De studerende, der hævder, at hvis blot udbuddet af arbejdskraft øges, så vil beskæftigelsen af sig selv stige, uden at kunne redegøre for, hvor jobbene skal komme fra, står til en dumpekarakter. Som enhver økonom burde vide, er det ikke tilstrækkeligt, blot at øge antallet af hænder, der er villige til at producere, hvis der ikke er nogen forbrugere (eller investorer), der vil købe varerne. Så hober de sig blot op på lageret, og produktionen vil atter blive reduceret, hvorved beskæftigelsen må antages at forblive stort set uforandret. Disse økonomiske sammenhænge er så fundamentale, at det resulterer i en dumpekarakter, hvis den studerende ikke kan redegøre for dem.

En øget produktion har som forudsætning, at der er både et udbud og en efterspørgsel. I perioder med høj arbejdsløshed er det efterspørgslen, som spiller den væsentligste rolle; mens det i perioder med mangel på arbejdskraft, som kan holde produktionen tilbage. Har den studerende ikke forstået dette, så er der ingen vej uden om en re-eksamination til august.

Udbud skaber ikke af sig selv beskæftigelse

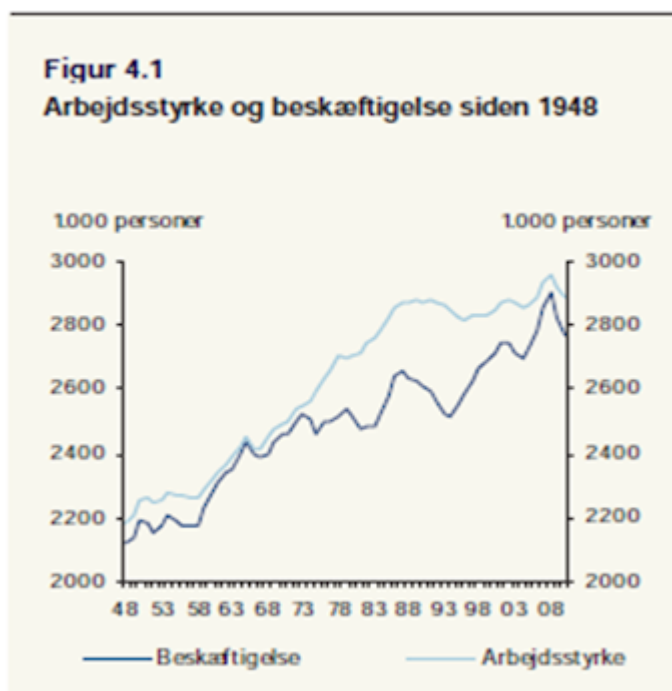
Det samme kriterium har jeg lagt til grund for min eksamination af Regeringens 2020-plan. Gennemføres den, så skulle den ifølge regeringen skabe grundlaget for en 'kontant sikring af Danmarks velfærd'. Den medfølgende 'reformpakke' indeholder et 'langtidsbudget for Danmark', der skal sikre 'sund økonomi, der er fundamentet for vækst og varig velfærd'. Det lyder jo forjættende; men før end karakteren gives, må der kastes et kritisk blik på det analytiske grundlag.

Her springer det allerede i sammenfatningen i øjnene, at konklusionerne bygger på to specielle antagelser:

1. at lavkonjunktoren genoprettes af sig selv i løbet af få år (i 2014 i følge planen)
2. at udbud af arbejdskraft skaber sin egen efterspørgsel og dermed også beskæftigelse.

Dette er mildt sagt to kontroversielle teoretiske antagelser, idet de begge har deres rod i generel ligevægtsteori, jfr. Jespersen, 2007. Tværtimod er det i en række teoretiske og empiriske studier med afsæt i krisen i 1930'erne blevet påvist, at konjunkturudviklingen ikke har et så systematisk forløb, at det med rimelighed kan antages, at produktionen svinger omkring en ligevægtsværdi bestemt af et strukturelt beskæftigelsesniveau. Antagelsen om, at konjunktur og struktur analytisk kan holdes adskilt hører en fjern fortid til. Det gjorde sig måske gældende i en økonomi domineret af landbrugssektoren; men fremvæksten af først industrisamfundene, dernæst service-, kredit- velfærdssamfundene har nedbrudt adskillelsen mellem konjunktur og struktur. Denne erkendelse er dog endnu ikke fuldt indarbejdet i nogle af de bogholderimodeller, der stadig benyttes - en kategori som også omfatter DREAM-modellen.

En af de kontroversielle antagelser, der er indeholdt i disse bogholderimodeller er, at øget udbud af arbejdskraft (arbejdsstyrke) også fører til øget beskæftigelse af samme omfang. Finansministeriet forsøger i figur 4.1 at give antagelsen en empirisk underbygning:



Kilde: Reformpakken 2020, s. 145

Resultatet er dog ikke entydigt af en række årsager, hvoraf følgende bør nævnes i denne sammenhæng:

1. Helt principielt kan en figur med to linjer ikke afgøre kausaliteten. Det er et grundlæggende metodologisk forhold, som der ikke tages forbehold overfor. Ud fra figuren kan det ikke afgøres, om det er beskæftigelsen, der (til en hvis grad) følger udbuddet, eller om kausaliteten er modsat, at beskæftigelsen er medbestemmende for arbejdsstyrkens størrelse. Endelig kan der i empiriske studier påvises en sammenhæng, der går fra beskæftigelsen og graden af arbejdsløshed til udbuddet af arbejdskraft. Formentlig er der tale om en kompleks kausalitet med flere

bagvedliggende variable, der i varierende grad øver indflydelse på både udbud af arbejdskraft og beskæftigelse.

2. For det andet er der ikke taget højde for påvirkningen fra den økonomiske politik. Et af formålene med at føre økonomisk politik er netop at stile mod en høj beskæftigelsesgrad. Det indebærer, at i perioder hvor efterspørgslen efter arbejdskraft er (for) svag eller (for) stærk (for eksempel i 1960'erne) kan en aktiv økonomisk politik bidrage til, at der er et bedre match mellem udbuddet af arbejdskraft og beskæftigelsen end det, som den underliggende økonomiske udvikling ville resultere i.
3. Endelig ville en korrelationsanalyse, der tog sin begyndelse i 1973 og sluttede f.eks. i 1998 vise en negativ (muligvis signifikant) korrelation mellem arbejdsstyrke og beskæftigelse.

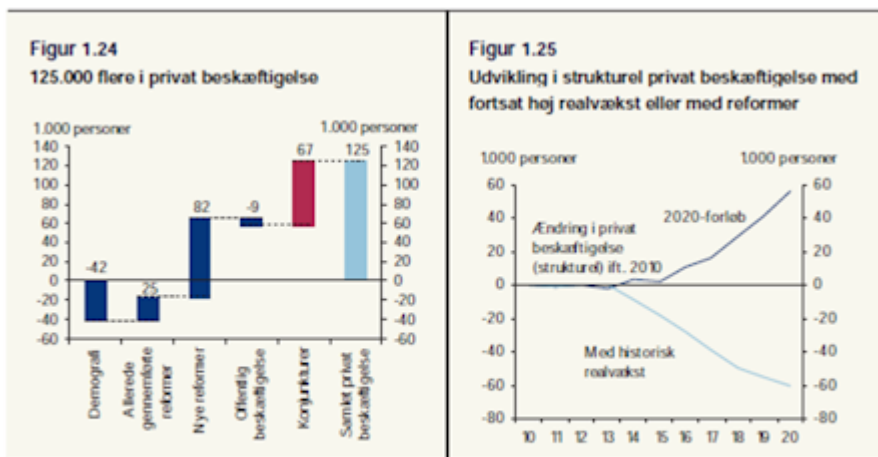
På dette grundlag kan der næppe drages nogen håndfast konklusion med hensyn til om det økonomiske system er selvregulerende, hverken på kort sigt (konjunkturbevægelserne) eller på længere sigt (konstant strukturel ledighed, bortset effekten af evt. arbejdsmarkedsreformer)[2].

Som det ses i figurerne 1.24 og 1.25 antager regeringen i 'Reformpakken 2020', at beskæftigelsen stiger af sig selv af to årsager:

1. konjunkturerne genoprettes 67.000 job (rød søjle) og
2. arbejdsudbuddet øges 57.000 job (summen af de blå søjler).

Ydermere kan det aflæses i figurer, at disse 125.000 job alle kommer i den private sektor - ses der grundigt efter er der ligefrem en reduktion af beskæftigelsen i den offentlige sektor på 9.000 personer. Beskæftigelsen antages med andre ord at stige med ikke mindre end 134.000 personer i den private sektor i perioden fra 2010 til 2020, altså i gennemsnit med 13.400 om året.

Men, og det er den helt afgørende mangel ved 2020-plane, som det vil fremgå nedenfor, at der i hele publikationen på 337 sider *ingen* anvisning er på, hvor jobbene kommer fra - de kommer bare. Efterspørgslen er fuldstændigt negligeret - bortset fra omfanget af beskæftigelsen i den offentlige sektor, der antages at være under politisk kontrol.



Anm.: Stigningen i den private strukturelle beskæftigelse fra 2010 til 2020 er summen af de blå søjler – dvs. i alt. 57.000 personer.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

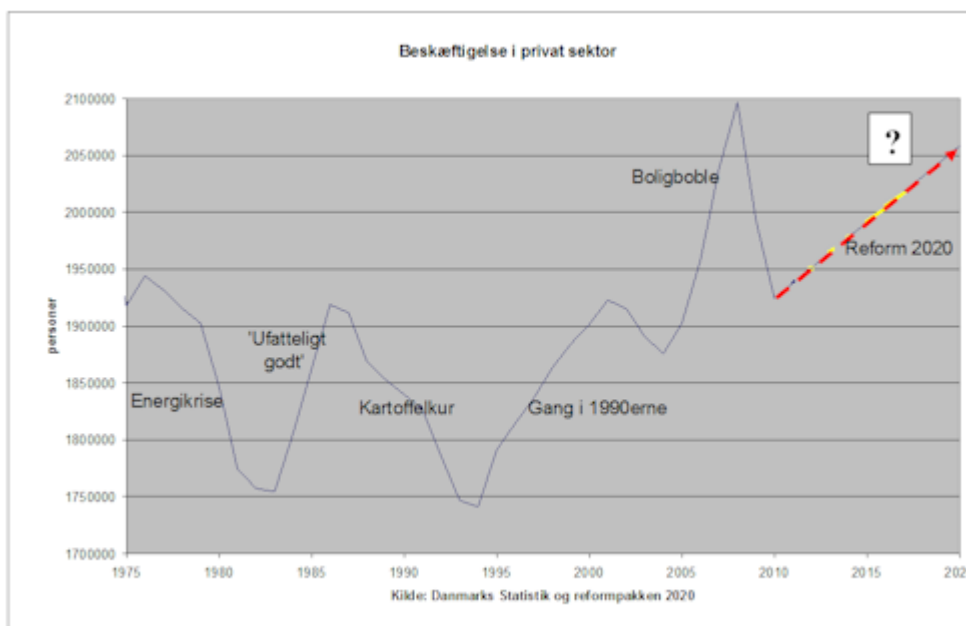
De fremlagte reformforslag skaber plads til en fremgang på knap 60.000 jobs i den private sektor **strukturelt** – dvs. når der ses bort fra bidraget fra normalisering af konjunkturerne (som isoleret set kan forklare 67.000 ud af de knap 125.000 private jobs, jf. figur 1.24). Den private, strukturelle beskæftigelse skønnes i forvejen at være steget med ca. 110.000 personer fra 2001 til 2010 (6 pct.). Øget privat beskæftigelse er en forudsætning for at sikre finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter.

Hvad bestemmer beskæftigelsen?

Historisk er det helt overvejende - men ikke udelukkende - efterspørgslen, der har bestemt udviklingen i beskæftigelsen i den private sektor. Som det fremgår af figur 2 har den økonomiske politik også øvet et væsentligt bidrag hertil. For eksempel blev 'Gang i 1990'erne' initieret af den såkaldte 'kick-start', der øgede efterspørgslen. Men det var bestemt af betydning for det videre gunstige forløb, at efterspørgslen blev understøttet af en stribe arbejdsmarkedsreformer, der havde til formål:

1. at gøre jobsøgningen på arbejdsmarkedet mere målrettet,
2. at sikre at kompetencer ikke gik tabt ved længere ledighedsperioder (aktivering og efteruddannelse)
3. at mindske den åbne arbejdsløshed gennem orlovsordninger (uddannelse, børnepasning o. lign.) og (overgangsvist) sabbat
4. en revision af efterlønsordningen under indtryk af den forbedrede beskæftigelse

Disse reformer havde det primære formål, at sikre, at de personer, der havde det stærkeste incitament til at komme i arbejde, kom i første række, når jobbene fra kickstarten meldte sig.



Som det fremgår af figuren har beskæftigelsen i den private sektor haft et meget svingende forløb bestemt af endogene og eksogene faktorer - herunder den økonomiske politik. Det er stærkt omdiskuteret i hvilken grad arbejdsmarkedsreformerne i 1990'erne i sig selv bidrog til stigningen i beskæftigelsen. Men det må være hævet over enhver rimelig diskussion, at det danske arbejdsmarked i dag er meget (måske endda for meget) fleksibelt. Beskæftigelsen steg med næsten 200.000 personer på 5 år 2003-2008. Derfor er det blevet mere nærliggende, at det i dag i mindre grad er arbejdsmarkedsreformer som jobs, der er brug for. Derimod var arbejdsmarkedsreformerne i 1990'erne formentlig en medvirkende årsag til, at den ekspansive økonomiske politik havde en overraskende kraftig effekt. Derimod må beskæftigelsesforløbet i 2000'erne tilskrives, at efterspørgslen i en periode fik frit løb på grund af en lempelig penge-, kredit- og skattepolitik - der så vendte sig til sin modsætning i løbet af 2008.

Hvor skal jobbene komme fra?

Det store og ubesvarede spørgsmål i tilknytning til Reformpakke 2020 er, hvor skal efterspørgslen

komme fra, der skal øge beskæftigelsen i den private sektor? Historisk har det enten være det private forbrug, de private investeringer eller (netto)eksporten, der har været drivkraften understøttet af den økonomiske politik.

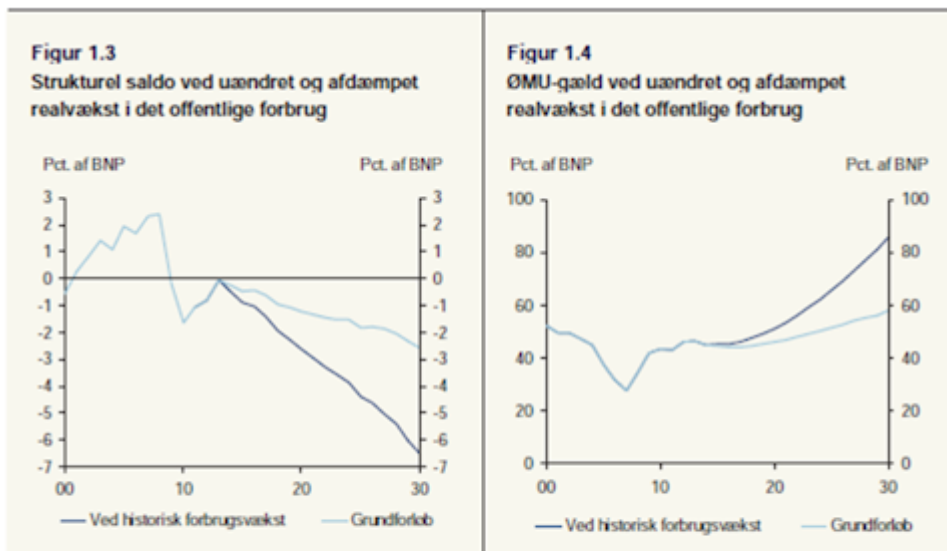
Regeringen har lagt op til nul-vækst i det offentlige forbrug i de nærmeste år efterfulgt af en meget beskeden vækst, der ikke i noget nævneværdigt omfang vil have en afsmittende effekt på den private sektor. Det private forbrug er bestemt at en række faktorer, hvoraf udviklingen i de reale disponible indkomster og i værdien af boligformuerne er væsentlige. Den midlertidige suspension af skattestoppet og af reguleringen af trinnene i skatteskalaen indebærer en reduktion af de reale disponible indkomster i de nærmeste år - ikke mindst fordi forbrugerpriserne vil stige med 2-3 pct. Af mindst lige så stor betydning er det fortsatte fald i huspriserne - friværdierne skrumper, ligesom der forventes en svagt stigende rente i takt med at opsvinget tager fart i Tyskland. På den baggrund er det overraskende, at det økonomiske råds formandskab vurderer, at forbruget vil vokse næsten 2 pct. både i indeværende og næste år. Der kunne med lige så stor ret argumenteres for, at forbruget - ligesom det var tilfældet under kartoffelkuren tilbage i slutningen af 1980'erne - vil ligge underdrejet i adskillige år frem over.

Erhvervenes investeringsplaner er ligeledes svage. Når virksomhederne ikke har forventninger om en markant stigning i efterspørgslen, er det svært at argumentere for omfattende nyinvesteringer. Det er i enhver henseende beklageligt, da det er med til at holde konjunktoren nede og samtidig mindsker det hastighed, hvormed ny teknologi implementeres i erhvervslivet. Det kan få varige konsekvenser i form af en langsommere produktivitetsudvikling end tidligere. Boliginvesteringer ligger om muligt endnu mere underdrejede. Der er stadig mange tomme boliger (og erhvervslejemål). De offentlige investeringer kom heller ikke tilnærmelsesvist op på det planlagte niveau i 2010 og 2011 er niveauet lavere på grund af loftet over de kommunale udgifter.

Uanset at eksporten af varer og tjenester har klaret sig tåleligt - kan det ikke dække over, at konkurrenceevnen er blevet markant forringet igennem 2000'erne. De gode eksporttal kan primært henføres til, at det går rigtig godt på vores to største markeder Tyskland og Sverige; men der tabes markedsandele - også på hjemmemarkedet. Det kan heller ikke skjules, at olieeventyret er ved at klinge ud, selvom de høje oliepriser slører billedet.

Hvad er årsagen til det offentlige budgetunderskud?

I de fremlagte 2020-planer (det gælder også S-SF planen 'Fair Løsning') er der fokuseret på underskuddet på de offentlige budgetter. I 2020-planerne er målet, at der skal være



Anm.: De to forløb illustrerer de finanspolitiske udfordringer. Der er således ikke indregnet virkninger af forslaget om en tilbagetrækningsreform eller andre nye tiltag. I det ene forløb (grundforløbet) er antaget en realvækst i det offentlige forbrug på ¼ pct. om året i 2014-15 og ca. 0,9 pct. om året i 2016-20. I det andet forløb (historisk forbrugsvækst) er antaget en årlig realvækst i det offentlige forbrug på 1,6 pct., svarende til gennemsnittet for 1981-2010.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Kilde: Reformpakken 2020

balance på de offentlige budgetter netop i 2020. Det er ikke begrundet, hvorfor netop balance og hvorfor netop 2020. Ud fra en politisk - sig grænsende til populistisk - argumentation er det en bekvem målsætning. Det er svært at få ørenlyd for det synspunkt, at balance på de offentlige budgetter ikke burde være et mål i sig selv; men derimod en konsekvens af en på andre og væsentligere områder (navnlig beskæftigelsen) vellykket politik.

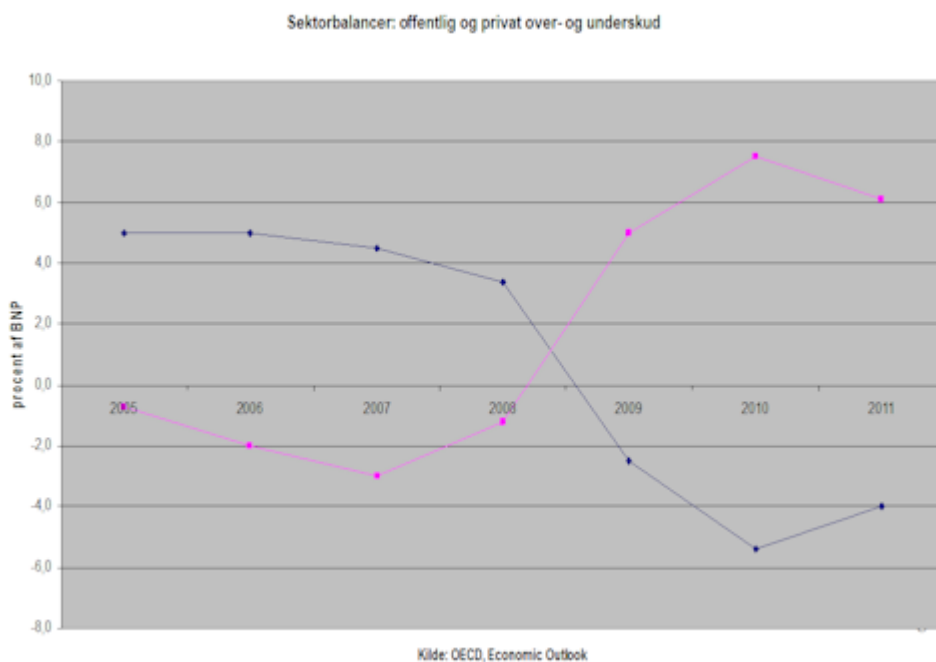
Der synes ydermere at være politisk enighed om, at det netop er 47 mia. kr., som budgettet underliggende (eller strukturelt) skal forbedres med. Hvor kommer så dette tal fra? Hertil har regeringen benyttet DREAM-modellen - den generelle ligevægtsmodel, der som en af sine grundlæggende forudsætninger bygger på antagelsen om, at der er jobs til alle, der udbyder deres arbejdskraft: altså en tilstand af fuld beskæftigelse. På dette grundlag foretages en helt mekanisk fremskrivning af de offentlige udgifter, der antages at vokse med en politisk fastsat vækstrate, se noten til figuren ovenfor. Indtægtssiden bliver ligeledes fremskrevet på baggrund af en politisk valgt skattepolitik. Regeringen antager, at det modificerede skattestop atter gælder fra 2014, hvilket reelt indebærer en svag reduktion af skattetrykket, jfr. beskrivelsen i forrige afsnit).

I figur 1.3 og 1.4, hvor udviklingen i budgetsaldoen og den offentlige gæld er vist, ses det åbenbare, at en antagelse om at udgifterne vokser hurtigere end indtægterne fører til stigende underskud og en deraf følgende stigende gæld. Det er trivielt. Men giver dette mekaniske bogholderi-system med permanent fuld beskæftigelse overhovedet et retvisende billede af den underliggende økonomiske dynamik?

Det er overraskende, at de fremlagte 2020-planer ikke starter med at analysere, hvorfor er der pludseligt opstået dette fra 2009 store budgetunderskud. Hvad skete der i årene 2008-2010, som fuldstændigt vendte op og ned på alle fremskrivninger af dansk økonomi? Prøv at gå tilbage til Velfærdskommissionens fremskrivninger (2006), eller regeringens 2015-plan (2007), eller 'vismandsrapporterne' (2008). Alle opererede de med solide overskud på de offentlige budgetter i hele perioden frem til 2020. Hvori består forandringen? Den skal *ikke* primært søges i den offentlige sektor men derimod i den private sektor!

Alt for ofte i den økonomisk politiske debat overses det grundlæggende forhold, at der til ethvert sektoralt underskud per definition må eksisterer et sektoralt overskud af præcis samme størrelse. Antager man, at der er et underskud i den offentlige sektor på 47 mia.kr., så må der per definition være et *overskud* på tilsvarende 47 mia. kr. i den private sektor.^[3] Derfor burde den økonomisk politiske diskussion centreres omkring spørgsmålet, hvorfor har den private sektor pludseligt fået et så voldsomt opsparringsoverskud? Svaret herpå er naturligvis ikke entydigt; men den primære årsag er det dramatiske fald, der har fundet sted i omfanget af de private reale investeringer - det omfatter både boligbyggeriet og erhvervsinvesteringerne. De er blevet mere end halveret, samtidig med at husholdningerne er begyndt at spare mere op end tidligere. Disse to tendenser reducerede investeringer og øget finansiell opsparring (navnlig pensionsopsparing) ses i figuren nedenfor. Den private sektor svingede fra et underskud på ca. 2 pct. (30 mia. kr.) til et overskud på 6-7 pct. af BNP (ca. 100 mia. kr.). Det betød, at den private efterspørgsel efter varer og tjenester blev stærkt reduceret og at produktionen i den private sektor styrtdykkede. På mindre end to år forsvandt der ca. 170.000 jobs i den private sektor med deraf følgende stigning i arbejdsløsheden (og fald i arbejdsudbuddet).

Når faldet i beskæftigelsen trods alt ikke blev større, så skyldes det de automatiske stabilisatorer på de offentlige budgetter. Når arbejdsløsheden stiger, så øges de sociale udgifter næsten per automatik (understøttelse og kontanthjælp) og skatteindtægterne reduceres ligeledes i takt med de faldende indkomster. Det belaster naturligvis de offentlige budgetter, men bidrager til at mindske nedturen. I lande med svagere automatiske stabilisatorer f.eks. USA, Storbritannien og Irland har faldet i beskæftigelsen været endnu større.



Anm. Denne figur er udarbejdet på grundlag af de data, der var tilgængelige i efteråret 2010. Sidst på året 'fandt' finansministeriet godt 50 mia.kr. i ekstra provener fra pensionsafkastbeskatningen, der nedbragte det offentlige underskud i 2010 med ca. 2 pct. og reducerede det private opsparringsoverskud tilsvarende. Dette forløb fortæller også historien om, hvor meget bogholderimæssig elasticitet, der er i disse samfundsøkonomiske beregninger. En elasticitet der forøges nogenlunde proportionalt med den tidshorisont, der anlægges. Det er således ikke nogen overdrivelse at fremføre, at der også til 2020-tallene kan tillægges en usikkerhedsmargen på +/- 50 mia. kr.

Hvor ligger så nøglen til genopretningen af dansk økonomi? Hertil må svaret blive primært i den

private sektor. Hvis der kan komme gang i de private investeringer og den private opsparing kunne reduceres, så ville det have en genoprettende effekt på de offentlige budgetter. For hver person der opnår et job i den private sektor spares arbejdsløshedsunderstøttelsen og øges skatteindtægterne med ca. 250.000 kr. Der skal ikke så megen matematik til at lave en mekanisk beregning, der tilsiger, at en forbedring af budgettet på 47 mia. kr. vil kræve en stigning i beskæftigelsen - på disse præmisser - på ca. 190.000 personer. Det vil i runde tal sige tilbage til det beskæftigelsesniveau, der herskede indtil krisen brød ud.

Det er den økonomisk politiske udfordring: At genetablere beskæftigelsen i den private sektor frem mod år 2020. Det burde have været kernen i de planer, der var blevet lagt frem til politisk diskussion i foråret, som så kunne danne grundlaget for det Folketingsvalg, der nu er udskudt til efteråret.

2020-planen dumper

Regeringens 2020-plan står til en dumpekarakter; for den angiver ikke, hvorledes disse 125.000 job i den private sektor skal komme fra. Det er næsten pinligt, at regeringen (med support fra Finansministeriet) har fremlagt et sådant dokument, hvor udbud af arbejdskraft skaber sin egen beskæftigelse. Det var den økonomiske teori, som der blev gjort op med i 1930'erne af bl.a. John Maynard Keynes. Han tillod sig at stille det samme spørgsmål til datidens økonomer, idet arbejdsløsheden i Storbritannien havde ligget på over 10 pct. i mere end ti år. Stort set al makroøkonomisk forskning siden da har fokuseret netop på dette spørgsmål, hvordan reagerer og tilpasser et i stigende grad kompliceret og interdependent makroøkonomisk system sig, når det udsættes for ydre eller indre pres og samtidig skal beskrive virkeligheden! Problemet med DREAM-modellen er, at den antager permanent generel ligevægt og fuld beskæftigelse. Den er i bedste fald et regneark med et samfundsøkonomisk bogholderi; men ikke en beskrivelse af virkeligheden, hverken i fortid eller fremtid.

Benyttes DREAM-modellen alligevel til samfundsøkonomiske politik-analyser, så er der en overhængende fare for, at fejltagelserne fra 1930erne vil blive gentaget. Og det er skræmmende.

Derfor står Reformpakken 2020 - vurderet på økonomisk teoretiske præmisser - til en dumpekarakter.

Litteratur:

Estrup, Hector, Peter Nielsen & Jesper Jespersen (2004), *Den økonomiske teoris historie - en introduktion*, København: Djøfs Forlag

Jespersen, J. (2007) *Makroøkonomisk Metodologi i et samfundsvidenskabeligt perspektiv*, Djøfs Forlag

Jespersen, J. (2009) *Introduktion til makroøkonomi*, Djøfs Forlag

Jesper Jespersen, *Keynes' perspektiv på økonomiske kriser*, et bidrag til Mogens Hansen (red.) *Krisens økonomi - økonomiens krise*, Gyldendal, 2010

[1] Jeg blev tilbage i januar bedt af redaktionen om at vurdere regeringens bebudede 2020-plan. Det trak mildt sagt ud med udarbejdelsen af denne plan, idet den først forelå i april under overskriften 'Reformpakken 2020 - kontant sikring af Danmarks velfærd' og blev fremlagt af finansministeren på regeringens vegne. Jeg har i dette notat ikke forholdt mig til andre politiske partiers 2020-planer (endsige valgoplæg); men den her anvendte metode vil med fordel kunne benyttes til en kritisk læsning af andre 2020-planer.

[2] Dette er ikke nogen ny diskussion. Krisen i 1930erne eksponerede netop kritikken af den

neoklassiske teori, der antager, at udbud skaber sin egen efterspørgsel. Det var om nogen John Maynard Keynes, der rejste denne diskussion. Den aktuelle diskussion om 'udbud skaber sin egen efterspørgsel' indeholder overraskende mange paralleller, hvilket muligvis kan skyldes, at faget den økonomiske teoris historie ikke længere er obligatorisk på økonomi-studiet, se f.eks, Hector Estrup m.fl. 2004.

[3] Dette simple ræsonnement kan let gøres kompliceret, idet transaktioner med udlandet også repræsenterer en sektoral balance. Dog, i den aktuelle situation, hvor der er et solidt overskud på betalingsbalancens løbende poster, gælder det i særlig grad, at det offentlige underskud er et spejlbillede af det private overskud. Det private overskud finansierer i denne situation både det offentlige underskud og overskuddet på betalingsbalancen - herved adskiller situationen sig markant fra diskussionen i 1980'erne, der var domineret af underskuddet på betalingsbalancen.