

Økonomerne er lige så uenige om efterlønnen som politikerne

Jespersen, Jesper

Published in:
Raeson

Publication date:
2011

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

Citation for published version (APA):

Jespersen, J. (2011). Økonomerne er lige så uenige om efterlønnen som politikerne. *Raeson*.
<http://raeson.dk/2011/jesper-jespersen-%c3%b8konomerne-er-lige-sa-uenige-om-efterl%c3%b8nnen-som-politikerne/>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@ruc.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Offentliggjort i Ræson (e-tidsskrift)

En fagøkonomisk vurdering af den foreslåede 'efterlønsreform'ⁱ

1. De økonomiske 'eksperter' er uenige

Debatten om efterlønnen er stærkt politiseret. Økonomiske argumenter og milliard-beløb flyver gennem luften ofte med den tilføjelse, at det mener de økonomiske 'eksperter'.

Nu er det for politikerne bekvemme, at de økonomiske 'eksperter' er stærkt uenige om, hvilken effekt efterlønnen, herunder en (delvis) afvikling af efterlønnen over en ikke nærmere specificeret periode, egentlig har.

I den danske debat er der **tre markante grupperinger** blandt de økonomiske 'eksperter':

1. Markeds-ligevægtsøkonomer, der benytter **DREAM-modellen**, repræsenteret ved bl.a. Velfærds- og Arbejdsmarkedskommissionerne og Finansministeriet
2. 'Vismændene', der i konjunkturvurderinger (1-3 år) er keynesianere (benytter SMEC-modellen), idet de anerkender, at der i øjeblikket er en vis arbejdsløshed. Men vismændene antager, at den forsvinder af sig selv. Så når blikket rettes blot nogle få år ud i fremtiden benytter 'vismændene' også DREAM-modellen.
3. Keynesianerne, internationalt bedst repræsenterede ved Paul Krugman og Joseph Stiglitz – herhjemme vil det være naturligt at rubricere den alternative velfærdskommission og måske også AE-rådet (på længere sigt benyttes dog også resultater fra DREAM-modellen).

2. Problemer med DREAM-modellen

Dream-modellen er en simpel matematisk model, hvori det på forhånd er antaget, at der altid er tilstrækkelig med jobs. Beskæftigelsen er udelukkende bestemt af udbudet af arbejdskraft. Det bliver ikke forklaret, hvor jobbene

skal komme fra – og den aktuelle arbejdsløshed er en anomali, som DREAM-modellen ikke kan håndtere. Regnestykker baseret på DREAM-modellen tager derfor altid udgangspunkt i 'fuld beskæftigelse'. Det vil sige, at hvis der er registreret et vist antal arbejdsløse, så må årsagen være manglende vilje til at tage sig et af de job, som 'står og venter'.

Skal beskæftigelsen i denne model øges, så er det udbudet af arbejdskraft, der skal forøges; for jobbene er der. Da udbudet er bestemt af det individuelle, personlige incitament, så er det enten overførselsindkomsterne, der skal reduceres, eller det er person- og forbrugsskatterne, der skal sænkes. Således er modellen konstrueret og baseret på neoklassiske teoretiske argumenter.

I DREAM-modellen vil det derfor gælde, at hvis efterlønnen fjernes, så vil det give efterlønsmodtagerne et (indiskutabelt) pres for at udbyde deres arbejdskraft, der er ikke noget alternativ (bortset fra de få personer, der har tilstrækkelig privat opsparing). 120.000 personer der mister efterlønnen øger – i DREAM-modellen – beskæftigelsen tilsvarende. Hvilket har en stærkt forbedrende virkning på de offentlige finanser: besparelser på efterløn ca. 16 mia. kr. plus øgede skatteindtægter på ca. 8 mia.kr. = 24 mia. kr.!

Men, DREAM-modellen giver intet realistisk svar på, hvor disse jobs skal komme fra. Hvor er de virksomheder, der står parat til at beskæftige disse 120.000 personer til en overenskomstmæssig løn? De findes ikke i dag – og der er ikke nogen udsigt til, at de bliver fundet inden for de næste fem til ti år. Antallet af jobs er ikke bestemt af incitamentet til at udbyde arbejdskraft; men derimod af den fremtidige vækst-, konkurrenceevne- og beskæftigelsesstrategier.

Konklusion: DREAM-modellen er ikke et realistisk analysegrundlag til forståelse af dansk økonomis ubalancer.

3. Mangel på arbejdskraft i fremtiden?

Afvikling af efterlønnen strækker sig i de fleste forslag over 10-20 år. Hvordan ser beskæftigelsessituationen ud til den tid? Det er det vanskeligt at give et analytisk svar på. Men et af de forhold, som der naturligvis må tages hensyn til ved besvarelsen af dette spørgsmål, er de demografiske forskydninger. Det er uomtvisteligt, at der i de kommende år vil være flere personer, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, end der er nye på arbejdsmarkedet. Forholdet er ca. 5 til 4; men denne ubalance strækker sig kun ca. 10 år ud i fremtiden og vil alt i alt kun indebære en reduktion af arbejdsstyrken på knap 3 pct. (beregnet af 'vismændene') = ca. 80.000

personer. Hvilket skal vurderes i lyset af den aktuelle arbejdsløshed på 180.000 personer.

Men, nok så vigtigt er det at forstå betydningen for beskæftigelsen af de årlige produktivitetsvirkninger. Produktiviteten i den private sektor kan måles og udgør i gennemsnit ca. 2 pct. om året. Det betyder, at der ved en uændret produktion i den private sektor vil arbejdsløsheden stige med ca. 40.000 personer om året, idet der er ca. 2 mill. personer beskæftiget i den private sektor.

Hvis beskæftigelsen i den offentlige sektor nulstilles i de kommende år, så er den umiddelbare opgave at finde 40.000 ekstra jobs i de private erhverv, hvis der skal undgås en stigning i arbejdsløsheden. Set i lyset af den aktuelle lavkonjunktur i Europæisk økonomi er den største udfordring i de kommende år, hvorledes det kan undgås, at arbejdsløsheden – på trods af de demografiske ændringer – kan undgå at stige.

Her bør det også have i erindring, at efterlønnen har været og stadig er et bolværk mod en høj ungdomsarbejdsløshed. Kastes et blik på svensk økonomi, så er ungdomsarbejdsløsheden her skræmmende høj – på trods at den tilsyneladende succes for svensk økonomi ligger ungdomsarbejdsløsheden over 20 pct. De unge har simpelthen svært ved at få fodfæste, når de ældre bliver på arbejdsmarkedet til de er 65 år. Og her skal det yderligere lægges til, at den total erhvervsfrekvens ikke er højere i Sverige – men det er arbejdsløsheden derimod og samtidigt mere ulige fordelt.

Ifølge traditionel neoklassisk teori fremstår dansk økonomi således som et 'uforklarligt' paradoks, idet Danmark uanset efterløn, et generøst dagpengesystem og et højt skattetryk har en af Europas højeste erhvervsfrekvenser og samtidig laveste arbejdsløshedsprocenter. Her har DREAM-økonomerne et alvorligt forklaringsproblem.

4. Hvordan fjernes budgetunderskuddet så?

Den offentlige sektors budgetbalance er forskellen mellem indtægter og udgifter. Er der et underskud, så svarer indtægterne ikke til udgifterne – og der må spares! Sådan lyder det simple husholdningsøkonomiske argument, der gentages igen og igen i den politiske debat. Problemet med det argument er, at det ikke har samfundsøkonomisk gyldighed.

Samfundsøkonomisk er det uden sammenligning arbejdsløsheden og dermed også implicit beskæftigelsen i den private sektor, der er den dominerende faktor bag udviklingen på saldoen på de offentlige budgetter.

Budgetsaldoen bølger i takt med beskæftigelsen. Den bedste medicin mod et budgetunderskud er derfor en vellykket beskæftigelsespolitik. Populært sagt, kan man ikke i den samfundsøkonomiske husholdning 'spare sig til balance'. Der kan således være god grund til at erindre sig Keynes' nu snart 80 år gamle råd, som han gav til Franklin D. Roosevelt ved dennes indsættelse som præsident:

Look after Unemployment, and the Budget will look after itself,
John Maynard Keynes, 1933

Figur I.5 Offentlig saldo



Kilde: Dansk Økonomi, Foråret 2010

Når arbejdsløshedens dominerende betydning for udviklingen på budgetsaldoen er slået fast, skal det naturligvis tilføjes, at omfanget af det offentlige forbrug og beskatningen også spiller en ikke ubetydelig rolle for udviklingen på budgetsaldoen. Sammenlignes med f.eks. 2004, hvor arbejdsløsheden havde nogenlunde samme størrelse som i dag, så er der en forskel på ca. 4 pct. af BNP. Et beløb i størrelsesordenen 75 mia. kr. De offentlige finanser må således være blevet afgørende strukturelt forringet i perioden 2004-2010, hvilket kan henføres til effekten af skattestoppet, af ufinansierede skattelettelser og af et offentligt forbrug, der er øget som andel af BNP.

I figuren er indtegnet effekten af de i foråret 2010 foreslåede besparelser. De vil reducere det strukturelle budgetunderskud med ca. 2. pct.; men er ikke tilstrækkeligt til at dæmme op for den underliggende forringelse, som bl.a.

det øgede antal pensionister vil medføre efter 2015 (omend effekten er omgærdet med stor usikkerhed).

Hvis arbejdsløsheden forbliver på det nuværende niveau, så er der ingen vej uden om enten en skattestigning, beskæring af overførselsindkomster eller offentlige besparelser.

Samfundsøkonomisk er skattestigning – hvis de er fornuftigt skruet sammen – det mest effektive instrument til at mindske underskuddet. Det giver indtægter uden at øge arbejdsløsheden væsentlig. Her er pensionsområdet en åbenbar mulighed. Skattefritagelsen for pensionsopsparing kunne nedtrappes, beskatning af pensionsafkast kunne øges fra 15 pct. til 25 pct. (niveauet for selskabsbeskatningen). Grønne afgifter, ejendomsbeskatning (med mulighed for indefrysning for små indkomster), arveafgift, formuebeskatning osv. kunne øges uden det ville få afgørende negative samfundsøkonomiske konsekvenser. Her er det i første række den fordelingsmæssige profil i forslagene, der deler de politiske vande. Fagøkonomisk er der dog uenighed om beskatningen muligvis påvirker arbejdsudbudet ('lysten til at arbejde'). Som beskrevet ovenfor, er en evt. påvirkning af arbejdsudbudet dog af mindre samfundsøkonomisk betydning, så længe der er en betydelig arbejdsløshed. Her skiller DREAM-modellen sig dog ud, idet den – som nævnt – antager permanent fuld beskæftigelse. Den neoklassiske teori indeholdt i DREAM-modellen tilsiger, at arbejdsudbudet reduceres, når beskatning af indkomst og forbrug øges og vice versa. DREAM-økonomerne har derfor indlagt denne effekt i modellen, hvilket øger de gunstige effekter af skattesænkning og omvendt får en skattestigning til at fremstå med en række negative konsekvenser for beskæftigelsen. Men her er det vigtigt at holde forskellen mellem DREAM-modellen syntetiske verden adskilt fra den virkelighed, der er kendetegnet ved betydelig arbejdsløshed.

Besparelser på overførselsindkomster har en anden fordelingsmæssig profil end skatteforhøjelser, og formentlig også en noget stærkere negativ effekt på forbruget, idet stort set hele indkomstoverførslen bliver forbrugt i modsætning til øgede skatter, der delvist finansieres ved at reducere opsparingen. Her gælder det også, at DREAM-modellen, når et andet resultat, idet reduceret overførselsindkomst styrker incitamentet til at udbyde arbejdskraft¹.

Offentligt forbrug har både en velfærdseffekt og en fordelingseffekt. Det er trivielt at konstatere, at det vil være en fordel at begrænse

¹ I den offentlige debat – ikke mindst repræsenteret ved beskæftigelsesministeren – hævdes det, at nedsættelsen af den maksimale dagpengeperiode fra 4 til 2 år vil øge beskæftigelsen med 12.-15.000 personer. Dette resultat er baseret på beregning fra DREAM-modellen.

unødvendigt bureaukrati. Det vil det være uanset, om der er overskud eller underskud på de offentlige budgetter. De velfærdsøkonomiske problemer opstår, når der skal spares på velfærdsydelser, der er efterspurgt af befolkningen omfattende sundhed, uddannelse, pleje og udbygning af infrastruktur. Bliver de ikke udbudt fra den offentlige sektor, så vil de blive efterspurgt i den private sektor i form af private skoler, hospitaler, plejehjem og energiforsyning mm. Der så skal betales ud af det private husholdningsbudget, hvilket nødvendigvis må give anledning til en mere skæv fordelingsmæssig profil. Valget mellem private eller offentlige velfærdsydelser er således i sidste ende mere en politisk prioritering end et spørgsmål som fagøkonomer kan give et entydigt svar på.

Ligger der alternativt en samfundsøkonomisk løsning på budgetunderskuddet i forslaget om at arbejde én time mere om ugen? Hvis der er tale om én time mere til fuld løn, så vil den umiddelbare effekt blot være en stigning i arbejdsløsheden. Det er simpel matematik; for en forøgelse af den egentlige arbejdstid skaber ikke mere efterspørgsel – slet ikke i den offentlige sektor, hvor budgetterne ligger fast. Her vil det derimod betyde færre ansatte. Kan eksportvirksomhederne sælge mere, fordi medarbejderne står til rådighed 12 minutter længere om eftermiddagen, hvor alle er trætte, og børnene skal hentes? Næppe.

Hvis der derimod var tale om én time mere **uden** lønkompensation – á la den tyske model, så ville det betyde en omkostningssænkning (ca. 2½ pct.). Det ville styrke eksportvirksomheder og ydermere muliggøre en større arbejdsindsats i den offentlige sektor uden at føre til afskedigelser.

Afslutningsvist bør der dog advares imod, at der uanset, hvorledes efterlønsreformen i øvrigt lander, åbnes op for en **udbetaling** af de allerede indbetalte efterlønsbidrag. Der kan naturligvis med en betydelig styrke argumenteres for, at retten til de allerede indbetalte efterlønsbidrag ikke må gå tabt, hvis muligheden for at gå på efterløn fjernes. Men det vil være meget betænkeligt at udbetale disse beløb kontant i den aktuelle situation. Det vil have samme effekt som en skattelettelse – forringe de offentlige finanser, uden det får nogen afgørende effekt på beskæftigelsen. Det vil blot bringe de offentlige budgetter i en endnu større konflikt med EU-Kommissionen og dens krav om at begrænse underskuddet. En evt. udbetaling bør have form af øgede pensionsrettigheder, der f.eks. kan indsættes på de berørte personers konto for arbejdsmarkedspensioner. Det bliver herved en form for individualiseret ret til efterløn, idet de personer, der har sparet tilstrækkeligt op på deres arbejdsmarkedspension i fremtiden, selv kan vælge at gå tidligere på pension. Mens personer med mindre pensionsopsparing må holde ud noget længere.

Tilsvarende ville det samfundsøkonomisk være betænkeligt, hvis et helt ophør eller en større reduktion i indbetalinger til efterlønsordningen blev omsat til et større privat forbrug. De penge ville mangle i statskassen. Den årlige indbetaling beløber sig til godt 5 mia. kr., hvilket efter skat ville øge de disponible indkomster med ca. 3 mia.kr. Penge der med langt større fordel kunne benyttes til øgede offentlige investeringer i fremtidens arbejdspladser.

Nogle få konklusioner

De fagøkonomiske konklusioner er snævert knyttet til den analysemodel, der benyttes.

Et sæt konklusioner, der ofte benyttes af markedsorienterede økonomer, bygger på DREAM-modellens antagelse om fuld beskæftigelse. Disse analyser har en hypotetisk karakter, der gør dem vanskelige at applikere til en virkelighed, hvor der med overvejende sandsynlighed vil være præget af arbejdsløshed inden for den tidshorisont, som skal anvendes ved løsning af bl.a. de offentlige budgetproblemer.

En efterlønsreform vil ændre sammensætningen af arbejdsløsheden; men næppe dens samlede omfang – det er i hvert fald ikke erfaringen fra Sverige, hvor ungdomsarbejdsløsheden er over 20 pct.

En forøgelse af arbejdstiden vil på tilsvarende måde have den effekt at færre personer vil arbejde mere, hvilket vil øge arbejdsløsheden – med mindre lønmodtagerne er villige til at øge arbejdstiden uden lønkomensation.

Problemet med det for store offentlige budgetunderskud løses bedst ved at skabe flere jobs baseret på en varig vækststrategi, dvs. gennem en styrkelse af eksporterhvervene og en forøgelse af investeringer i uddannelse, forskning og højteknologisk infrastruktur. Disse investeringer vil kunne finansieres af pensionsopsparing gennem private/offentlige finansieringsselskaber med et delvist garanteret afkast.

ⁱ De fremførte vurderinger er uddybet i Bent Greve og Jesper Jespersen (red.) *Den offentlige sektors økonomi*, Hans Reitzels Forlag, 2011

Efterlønsdiskussionen er på mange måder et ekko af den mere overordnede diskussion, der fandt sted op til 'velfærdsforliget' i juni 2006, hvor såvel den af regeringen udpegede Velfærdskommission, der benyttede DREAM-modellen som Den alternative Velfærdskommission med en mere keynesiansk analyse deltog aktivt. Se f.eks. Bent Rold Andersen og Jesper Jespersen, *Velfærdsdebat på Vildspor*, Tiderne Skifter, 2006