



DEN POLITISKE REGNEMASKINE

RAPPORT OM FINANSMINISTERIETS ØKONOMISKE
ANTAGELSER OG DERES POLITISKE KONSEKVENSER

Enhedslistens økonomiske sekretariat
April 2018

ENHEDSLISTEN

Om rapporten: Denne rapport er udarbejdet af Enhedslistens økonomiske sekretariat ved Pelle Dragsted, Jonas Gielfeldt og Anders Hadberg i april 2018. Korrespondance vedrørende rapporten kan ske til Pelle Dragsted: pelle.dragsted@ft.dk

Forsidefoto: Antoine Dautry, unsplash.com

Tryk: Forlaget Solidaritet.

Oplag: 200 stk.

ISBN: 978-87-987727-2-9

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	10
2. GIVER FATTIGERE ARBEJDSLØSE LAVERE LEDIGHED OG BEDRE SAMFUNDSØKONOMI?	20
Indledning	20
Er der forskningsmæssigt belæg for Finansministeriets antagelse?	21
Fakta om ledighed og kompensationsgrad	22
Panelstudier på internationale data: Resultater er ikke robuste	25
Studier baseret på estimation af lønligninger	32
Mikrostudier af ledighedsforløb	37
Manglende effekter i Finansministeriets regnemetoder	41
Konklusion	45
3. POSITIVE EFFEKTER AF LAVERE SKAT – ER EFFEKTERNE OVERVURDEREDE?	50
Indledning	50
Hvor solidt er det forskningsmæssige belæg for antagelsen?	51
Nyere forskning tyder på, at Finansministeriet overvurderer effekten af lavere skat på arbejdsudbuddet	58
Øvrig samfundsforskning peger på uklar sammenhæng og svage incitament	61
Folketingets økonomer mener usikkerhed bør fremgå	64
Intet empirisk belæg for at lavere topskat giver højere vækst	67
Konklusion	69
4. SKABER ØGET UDBUD AF ARBEJDSKRAFT SIN EGEN EFTERSPØRGSEL?	74
Indledning	74
Finansministeriets argumentationsrække	75
Kritik af det empiriske grundlag	76
Konklusion	84
5. HAR OFFENTLIGT FORBRUG INGEN GAVNLIGE EFFEKTER?	86
Indledning	86
Dynamiske effekter ved offentligt forbrug – en litteraturgennemgang	87
Børnepasning og arbejdsudbudseffekter	89
Ældrepleje og arbejdsudbudseffekter	96
Sundhedsvæsenets arbejdsudbudseffekter	98
Sociale indsatser og forebyggelse kan øge beskæftigelsen	99
Uddannelse og dynamiske effekter	99
Sociale indsatser dynamiske effekter	104
Finansministeriets afvisning af indregning af offentligt forbrugs dynamiske virkninger	108
Konklusion	112
6. ER OFFENTLIGE PROJEKTER DYRERE END PRIVATE?	116
Indledning	116
Er der forskningsmæssigt belæg for ideen om et skatteforvridningstab?	119
Finansministeriet modsiger sig selv om dokumentation for skatteforvridning	120
Alternative tilgange til spørgsmålet om effektivitetstab ved skatteopkrævning	124
Konklusion	125

FIGURER

Figur 2.1. Kompensationsgrad (netto) blandt OECD-lande, 2014, pct.	24
Figur 2.2. Beskæftigelsesfrekvens blandt OECD-lande, 2016, pct.	24
Figur 2.3. Ledighed blandt OECD-lande, 2016, pct.	24
Figur 2.4. Beskæftigelsesfrekvens og kompensationsgrad, 2014	24
Figur 2.5. Ledighed og kompensationsgrad i 20 OECD-lande, 1961-2005, alle ulige år.	29
Figur 2.6. Ledighed og kompensationsgrad i 20 OECD-lande, 1983-2005, alle ulige år	29
Figur 2.7. Effekt af øget kompensationsgrad på ledigheden ved niveauer af udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik	31
Figur 2.8. Ledighed og kompensationsgrad i Danmark, pct.	35
Figur 2.9. Ledighed og kompensationsgrad i Finland, pct.	35
Figur 2.10. Ledighed og kompensationsgrad i Norge, pct.	35
Figur 2.11. Ledighed og kompensationsgrad i Sverige, pct.	35
Figur 2.12. Effekt af ydelsesnedgang på 1 pct. på afgang fra ledighed til "beskæftigelse" og "andet end beskæftigelse", (pct.)	39
Figur 3.1. Ændring i topskat og vækst i BNP pr. indbygger i OECD-lande, 1960-2010	67
Figur 3.2. Højeste marginalsattesats for lønindkomst og vækst i BNP pr. indbygger, Danmark, 1971-2015	68
Figur 3.3. Ændring i højeste marginalsattesats for lønindkomst og vækst i BNP pr. indbygger, Danmark, 1971-2015	68
Figur 4.1 Forhold mellem vækst i beskæftigelsen og antallet uden for arbejdsstyrken, Danmark, 2009-2015.	78
Figur 4.2 Forhold mellem vækst i beskæftigelsen og antallet uden for arbejdsstyrken, Danmark, 1982-2006.	78
Figur 4.3. Lønknoten i Danmark, 1960-2016	81
Figur 4.4 Lønknoten i udvalgte OECD-lande, 1960-2016	81
Figur 4.5. Lønknoten justeret for selvstændiges arbejdsindkomst, 1966-2015, pct.	82
Figur 4.6. Arbejdsstyrke og beskæftigelse i 1000 personer i Danmark, 1960-2016.	83
Figur 4.7. Årlig procentvis vækst i arbejdsstyrke og beskæftigelse i Danmark, 1961-2016.	83
Figur 5.1. Offentlige udgifter til børnepasning og mødres beskæftigelsesfrekvens, 2015.	90
Figur 5.2. Mødres beskæftigelsesfrekvens i OECD-lande, fuldtid og deltid, 2015.	91
Figur 5.3. Udgifter til langvarig pleje og beskæftigelsesfrekvens hos 50-64-årige kvinder, 2014	97
Figur 5.4. Uddannelsesinvesteringers betydning for den offentlige saldo	100
Figur 5.5. Beskæftigelsesgevinster ved uddannelse - 2011	101

TABELLER

Tabel 2.1. F-værdier for Granger-kausaltetstest på kompensationsgrad og ledighed, 1962-2004	30
Tabel 2.2. Effekt på strukturledighed ved 1 pct. øget bruttokompensationsgrad, 2014	37
Tabel 3.1. Finansministeriets provenuskøn ved en sænkelse af topskatten med 5 procentpoint i 2025	51
Tabel 3.2. Finansministeriets skøn for arbejdsudbudselasticiteter	54
Tabel 3.3. Skatteministeriets vurdering af en sænkelse af registreringsafgiften fra 180 til 150 pct. i 2017	66
Tabel 3.4. Arbejdsudbudselasticiteter i udvalgte publikationer	70
Tabel 4.1. Vækst i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser i Holland og Tyskland, 1990-2012	79
Tabel 5.1. DØRs udregnede elasticiteter af offentligt forbrug på børnepasning	93
Tabel 5.2. Gennemsnitlige omkostninger og skatteindtægter for "udenforskabet", 2014.	105
Tabel 6.1. Offentlige udgifter i Timemodellen – uden tidseffekt	119
Tabel 6.2. Følsomhedsberegning af Snow & Warrens generelle formel for velfærdstab	123
Tabel 6.3. Skatteforvriddningsfaktor ved forskellige skatteprocenter og substitutionselasticiteter	124

BOKSE

Boks 2.1. Midlertidig kontantydelse – et eksempel	21
Boks 2.2. Gennemgået forskningslitteratur	23
Boks 2.3. Hvorfor vælge en højere elasticitet?	36
Boks 2.4. Tyskland – et skræmmeeksempel på et ødelagt dagpengesystem	44
Boks 3.1. To regneeksempler	55
Boks 3.2. Centrale begreber og metoder til måling af skatteændringers virkning på arbejdstid	55
Boks 3.3. Lavere registreringsafgift – et eksempel	66
Boks 4.1. Opgørelsen af løn- og profitkvoter	82
Boks 5.1. "Projekt i gang" – eksempel på et konkret Skandiaprojekt	105
Boks 6.1. Skatteforvriddningsfaktoren 1999-2017	117
Boks 6.2. Beregning af skatteforvriddning i praksis – Togfond DK	117

RESUMÉ

Rapporten dokumenterer en lang række problemer i de regnemetoder og modeller, som Finansministeriet anvender til at estimere de økonomiske effekter af politiske forslag. Disse problemer giver samlet en politisk bias, der overvurderer de positive effekter af skattesænkninger og lavere ydelser til ledige, og undervurderer de positive effekter af offentlig forbrug og investeringer. Ligesom de skaber alvorlig usikkerhed om troværdigheden i de økonomiske prognoser.

Forringelser af arbejdsløses vilkår fører ikke til lavere ledighed

Finansministeriet antager, at lavere niveau for sociale ydelser fører til lavere ledighed. Hvis man sænker overførslerne eller hæver forskellen på lønninger og overførselsindkomst, vil det presse flere i arbejde. Imidlertid baserer denne antagelse sig på forældet forskning og urobuste resultater.

Finansministeriet henviser til tre typer studier, som skal godtgøre antagelsen. Men ingen af de studier, vi har gennemgået er robuste. 1) De OECD-studier fra 1990'erne, som Finansministeriet baserer sit regneprincip på, bruger meget usikre data, indeholder risiko for bias, og er uegnede til at sige noget om kausaliteten mellem kompensationsgrad og ledighed – ikke mindst på grund af policy-endogenitet, hvilket betyder, at kompensationsgraden fastsættes politisk og dermed i højere grad skal ses som reaktion på ledighed. 2) De lønlining-studier, som Finansministeriet anvender som belæg for sin regneantagelse, tager ikke højde for, at løndannelsen udvikler sig over tid. Det hovedstudie fra 2008, Finansministeriet typisk henviser til, tager ikke højde for brud i løndannelsen i Danmark i 1980'erne. 3) De mikro-studier, som Finansministeriet henviser til, kan ikke sige noget om sammenhængen mellem effekten på individer og den samlede effekt på ledighed. Fx hviler Dagpengekommissionens skøn over effekten af en halvering af dagpengeperioden på en teoretisk model med stærkt forenklede antagelser om økonomien. Dermed giver modellen ikke et retvisende billede af makro-effekten.

Endelig er der en række økonomiske forhold, som Finansministeriet ikke tager højde for. Selv hvis man godtager ideen om, at ledigheden bliver lavere, når kompensationsgraden sænkes, mangler der belysning af afgørende forhold i den samlede effekt på samfundsøkonomien: Match-effekter, efter-job effekter og livskvalitetseffekter.

Skattesænkninger fører ikke til højere arbejdsudbud

Finansministeriet antager, at skattesænkninger automatisk fører til højere arbejdsudbud, især for de højere indkomstlag. Ideen er, at lønmodtagerne vil arbejde mere, når den marginale beskatning er lavere. Dermed produceres der mere i samfundet som helhed og velstanden stiger. Problemet er, at denne antagelse er baseret på et meget tyndt forskningsmæssigt grundlag. Finansministeriets skøn for de positive effekter ved en topskattesækning på arbejdstiden baserer sig på ét studie, af tvivlsom kvalitet. Studiets datagrundlag er fra 1996, altså tyve år gamle data, og studiets resultater er ikke signifikante for mænd. Dette er et problem, når data bruges til at analysere skatteændringer i topskatten, fordi hovedparten af topskattebetalere netop er mænd.

Samtidigt tyder meget på, at Finansministeriet undervurderer potentielle barrierer for højere arbejdstid. En række nyere studier, som Finansministeriet bruger til at retfærdiggøre sin antagelse om højere arbejdsudbud, viser, at andre faktorer

kan føre til en overvurdering af de positive effekter på arbejdstiden ved lavere topskat. Det drejer sig om kapitalindkomst, skattehuller og dårlig skattekontrol samt det danske arbejdsmarked, der er præget af relativt faste normer for arbejdstiden. På den baggrund er studierne ikke tilstrækkeligt robuste til at kunne godtgøre antagelsen om, at lavere skat fører til højere arbejdsudbud.

Empiriske undersøgelser fra Rockwool-Fonden stiller endvidere alvorlige spørgsmålstegn ved, om der er en sikker sammenhæng mellem skat og arbejdstid. Samtidigt peger historiske studier af Thomas Piketty m.fl. på, at der ikke kan godtgøres en klar sammenhæng mellem skatteniveau og samfundets vækst målt ved BNP.

Øget arbejdsudbud fører ikke automatisk til hurtig tilsvarende stigning i beskæftigelsen

Ifølge Finansministeriet vil øget arbejdsudbud omsættes til en tilsvarende stigning i beskæftigelsen allerede inden for 6-7 år. Endvidere mener ministeriet, at den langsigtede løn vil være upåvirket. Begge dele mangler solid dokumentation.

Selv hvis man tror, at udbuddet finder beskæftigelse på lang sigt, er det højst usikkert, om dette sker inden for blot 6-7 år, som Finansministeriet tror. For at nå frem til en tidshorisont på 6-7 år skruer Finansministeriet på centrale antagelser om, hvordan udlandets efterspørgsel vil reagere på billigere danske varer. Der er ikke dokumentation for, at reaktionen fra udlandet skulle være så kraftig, som Finansministeriet antager. Derfor overvurderer Finansministeriet sandsynligvis stigningen i beskæftigelsen.

Den centrale forudsætning for, at øget arbejdsudbud omsætter sig i øget beskæftigelse, er ydermere et nedadgående pres på lønnen. Der er altså tale om en slags indirekte indkomstpolitik, som har til formål at presse lønnen nedad for at gøre Danmark mere konkurrencedygtigt og dermed øge eksporten. Men selv hvis det lykkes Danmark at øge beskæftigelsen gennem øget arbejdsudbud og lavere eksportpriser, vil det naturligt lede til lønkonkurrence med de lande, Danmark handler med. Dermed risikerer man et internationalt nedadgående lønpres, som dermed ville annullere de langsigtede effekter for den danske økonomi.

Det er også højst usikkert, at en nedgang i lønnen kun vil være midlertidig, som Finansministeriet antager. Ministeriet fremlægger ikke en modelanalyse af, hvordan et øget udbud af arbejdskraft på sigt skal kunne sikre uændret lønniveau og højere beskæftigelse. Tværtimod viser de rapporter om ADAM-modellen og DREAM-modellen, som vi har fundet, at reallønnen i disse modeller vil være lavere på sigt, da det er den centrale mekanisme til at sikre højere beskæftigelse.

Offentligt forbrug kan have positiv virkning på arbejdsudbuddet

Finansministeriet antager, at offentligt forbrug stort set ikke har positive dynamiske effekter. Resultatet er et fejlagtigt skøn for de samfundsøkonomiske konsekvenser, hvilket udgør et problem for den offentlige økonomi på sigt.

Finansministeriets argumentation for ikke at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug er utilfredsstillende. Der er en bemærkelsesværdig forskel på ministeriets villighed til at indregne dynamiske effekter af lavere skat og uvilligheden til at indregne positive effekter af offentligt forbrug. Der stilles ganske enkelt helt andre krav, når det gælder indregningen af dynamiske effekter af offentligt forbrug.

Vores litteraturgennemgang viser, at det er både muligt og ønskeligt at skønne over både positive og negative virkninger på arbejdsudbuddet af offentligt forbrug, ligesom der allerede i dag foreligger solid evidens for arbejdsudbudseffekter af offentligt forbrug. Der er veldokumenterede arbejdsudbudseffekter ved offentlig børnepasning og ældrepleje. Andre offentlige udgiftsområder er mindre velbeskrevet, men indikationerne er klare.

Finansministeriet hævder allerede at skønne over dynamiske effekter ved uddannelse. Dette sker dog på et alt for reduceret grundlag, og undervurderer dermed den egentlige effekt af højere uddannelse.

Samfundets velstand bliver ikke mindre af offentlige investeringer

Finansministeriet antager, at der er et velstandstab på 10 pct., når der gennemføres offentlige investeringer, som ikke er fuldt finansierede. Dette kaldes skatteforvridningstab. Begrundelsen er, at offentlige investeringer fortrænger private investeringer og dermed vil have en negativ økonomisk effekt.

Der er betydelig debat om, hvorvidt man overhovedet skal regne med et forvridningstab som udgangspunkt. Tidligere økonomiske vismænd som C.T. Kreiner og P.B. Sørensen argumenterer for, at ministerierne bør arbejde med en særskilt beregning af et eventuelt forvridningstab ud fra en konkret vurdering fra sag til sag.

Selv hvis man godtager ideen om et skatteforvridningstab, er antagelsen om 10 pct. tab misvisende. For den norske forskningslitteratur, som Finansministeriet henviser til, viser med de aktuelle elasticiteter for substitution og indkomst med hensyn til indkomstskatteændringer i Danmark, at der bør regnes med et forvridningstab på langt under 9 pct. Tilsvarende viser de amerikanske studier, som Finansministeriet henviser til, at skatteforvridningsfaktoren bør være et sted mellem 1,0 og 1,07 svarende til et tab på mellem 0 og 7 pct. Igen markant lavere end de 10 pct., som ministeriet antager.

Resumé af anbefalinger

- **Gennemfør en grundig evaluering af erfaringerne med dynamiske effekter af tidligere reformer**

Der bør gennemføres en grundig og tilbunds gående analyse af, hvorvidt og i hvilket omfang de forventede dynamiske effekter af gennemførte reformer har fundet sted. Fremadrettet bør det indføres ved lov, at alle større reformer evalueres nogle år efter deres ikrafttræden, for at teste, om de forventede adfærdsvirkninger er indtruffet.

- **Gennemfør en grundig revision af regnemodellerne**

Der bør nedsættes en uafhængig kommission, som på baggrund af den foreslåede evaluering af hidtidige reformer og med inddragelse af den nyeste økonomiske forskning, gennemfører en revision af regnemodellerne. Som et vigtigt led i dette arbejde skal der gennemføres de nødvendige undersøgelser, der kan fastslå de dynamiske effekter af forskellige former for offentligt forbrug,

- **Indfør dobbelt forsigtighedsprincip indtil revisionen af regnemaskinen er gennemført**

Indtil nye regnemodeller er udviklet, bør der indføres et dobbelt forsigtighedsprincip, der indebærer, at man på den ene side ikke finansierer skattereformer eller andre udgifter med forventede positive dynamiske effekter, og at man på den anden side stadig "betaler" for negative dynamiske effekter, hvis man hæver skatten eller hæver ydelserne.

- **Fuld gennemsigtighed om den nye model**

Der bør sikres fuld gennemsigtighed i de antagelser, der ligger til grund for den nye regnemodel, og det skal være muligt, for såvel Folketingets partier som forskere og tænketanke, at lave kørsler på modellerne.

1. INDLEDNING

610 millioner kroner. Det var prisen, som Finansministeriet regnede sig frem til, da Enhedslisten under finanslovsforhandlingerne i 2014 ville lappe et lille hul i dagpengesystemet og sikre, at nogle få hundrede arbejdsløse midlertidigt fik en konthjælpslignende ydelse, hvis de faldt ud af dagpengesystemet.

Det var ikke selve ydelsen, der fik prisen op i de luftlag – udbetalinger af den lave ydelse forventedes kun at koste omkring 10-15 millioner kroner i 2015. Nej, den høje pris skyldtes, at Finansministeriet antog, at hvis man øgede overførselsindkomsten for selv en lille gruppe, så ville det påvirke den samlede befolknings vilje til at udbyde arbejdskraft og dermed føre til faldende skatteindtægter – såkaldt dynamiske effekter. Finansministeriet kunne sådan set godt selv se, at det lød besynderligt, men det var nu engang sådan modellen fungerede. Enhedslisten måtte derfor afsætte en betydelig del af forhandlingsreserven til at finansiere regnemodellens forventninger om lavere arbejdsudbud.

Vi spoler tiden et par måneder frem. Liberal Alliance har bedt Finansministeriet om at regne på de samfundsmæssige konsekvenser af partiets økonomiske plan, som blandt andet indebærer en afskaffelse af topskat, arveafgift og registreringsafgift, en markant nedsættelse af ydelser til arbejdsløse og ti års nulvækst i den offentlige sektor, der indebærer fyringer af 92.000 offentligt ansatte.

Finansministeriet regner sig frem til, at planen vil øge beskæftigelsen med 124.000 personer og dermed øge velstanden i samfundet med over 100 milliarder kroner. Regnemodellerne antager nemlig, at lavere skat og lavere ydelser vil få danskerne til at arbejde mere. Til gengæld har den offentlige sektor ifølge modellen absolut ingen betydning for folks ønske om og muligheder for at udbyde deres arbejdskraft. Ældrepleje, børnepasning og sundhedspleje m.m. er blot udgifter, som kan skæres væk, uden at det har nogen betydning for udbuddet eller kvaliteten af arbejdskraft og dermed for samfundets velstand.

Det var oplevelser som disse, der fik os i Enhedslisten til at påbegynde en gennemgribende undersøgelse af Finansministeriets regnemodeller. Vi har siden stillet hundredvis af spørgsmål til finansministeren om regnemodellernes empiriske og videnskabelige grundlag og læst tusindvis af siders økonomisk forskning. På den baggrund har vi udarbejdet omstående rapport om Finansministeriets regnemodeller.

Konklusionen er klar. Finansministeriets regnemodeller hviler på et svagt og usikkert empirisk grundlag. Det indebærer, at regnemodellerne giver ufuldstændige og fejlagtige svar på, hvad de samfundsøkonomiske konsekvenser er af forskellige økonomiske tiltag. Og at disse svar bærer præg af en klar bias til fordel for højreorienteret økonomisk politik.

Vi viser med rapporten, hvordan regnemodellerne skaber et politisk pres for føre en politik, der øger den økonomiske ulighed, undergraver trygheden for lønmodtagerne og skærer ned i velfærden. Med andre ord en højreorienteret økonomisk politik. Og vi viser, hvordan de adfærdsmæssige og økonomiske antagelser, der ligger til grund for regnemodellerne, mangler seriøst empirisk grundlag. Det medfører ikke bare en problematisk politisk bias i Finansministeriets økonomiske modeller, men også en alvorlig risiko for at gennemføre en uansvarlig økonomisk politik, der undergraver statens finanser.

Det er både ud fra et demokratisk og økonomisk perspektiv dybt bekymrende, fordi regnemodellerne har enorm indflydelse på den økonomiske politik, der føres uanset hvilken regering, der sidder ved magten.

I rapportens temakapitler går vi i dybden med kritikken af de enkelte økonomiske og adfærdsmæssige antagelser, der ligger til grund for regnemodellerne. De drejer sig konkret om følgende antagelser:

- At lavere kompensationsgrad ved arbejdsløshed sænker ledigheden
- At lavere skat øger arbejdstiden
- At der ikke er positive dynamiske effekter af offentligt forbrug og investeringer
- At øget udbud af arbejdskraft hurtigt fører til øget beskæftigelse

I hvert enkelt kapitel vil vi først præsentere Finansministeriets antagelser, og herefter undersøge det empiriske og forskningsmæssige grundlag, som de hviler på. I forlængelse af den kritiske gennemgang diskuterer vi hvilke ændringer, der er brug for, for at få modellernes antagelser tættere på virkeligheden.

Det er vores konklusion, at regnemodellerne i deres nuværende indretning indebærer en stærk politisk bias til fordel for højreorienteret økonomisk politik. En bias som i høj grad sætter rammerne for regeringsførelsen og de politiske forhandlinger.

Denne politiske bias er forankret i nogle mere grundlæggende ideologiske antagelser om økonomi og om menneskers adfærd. Det gælder antagelsen om mennesker som rationelle nyttemaksimerende væsner. Det gælder antagelsen om, at offentlig deltagelse i økonomien påvirker et samfunds økonomiske performance negativt. Og det gælder antagelsen om såkaldt generel ligevægt der indebærer, at markedsøkonomien af sig selv søger mod en ligevægtssituation uden arbejdsløshed og uden kriser.

Vi vil i denne rapport kun sporadisk berøre og problematisere disse mere grundlæggende ideologiske antagelser. I stedet vil vi først og fremmest undersøge og kritisere Finansministeriets antagelser på deres egne præmisser og vise deres inkonsistens og manglende empiriske belæg.

Det bør dog egentlig undre, at det er kritikerne af Finansministeriets regnemodeller, der skal løfte bevisbyrden for at modellerne er ude af trit med virkeligheden. For med blot en basal viden om vores samfund og økonomi burde det være åbenlyst, at modellerne ikke spejler den virkelige verden:

- Hvis lavere ydelser til arbejdsløse var vidundermidlet til at øge beskæftigelsen, hvorfor er det så de lande i Europa med de højeste ydelser, der også har den højeste beskæftigelse og laveste ledighed?
- Hvis en stærk progression i skattesystemet var en forhindring for at øge velstanden, hvorfor er de lande som har den højeste marginalskat i OECD så også blandt de mest velstående lande?
- Og sidst, men ikke mindst: Hvis der ikke er nogen gavnlige samfundsøkonomiske virkninger af et højt offentligt forbrug, hvorfor er de skandinaviske velfærdssamfund så alle blandt verdens mest velstående lande?

Det bør være åbenlyst for enhver, at der er en massiv diskrepans mellem Finansministeriets antagelser og de konkrete økonomiske erfaringer, som vi har gjort os gennem det sidste århundrede. Det er på tide at få modellerne i overensstemmelse med virkeligheden.

Rapporten er henvendt til alle, der har interesse i den måde, som økonomisk politik tilrettelægges på i Danmark, men har særligt til formål at medvirke til at skabe grundlag for, at et nyt politisk flertal efter et valg kan gennemføre de ændringer og tilpasninger af regnemodellerne som er nødvendige, hvis der skal gøres op med den politiske bias og den økonomiske uansvarlighed, der i dag følger af de eksisterende regnemodeller.

Vi vil gerne takke en række personer, som har bidraget til rapporten med frugtbar kritik og idéer. Det gælder ikke mindst Enhedslistens Politisk-Økonomiske Udvalg, men også Jeppe Druedahl, Christian Gormsen og Frank Skov har kvalificeret vores arbejde med kritik. Rapportens konklusioner står dog helt for vores egen regning.

Sådan fungerer regnemaskinen

Gennem de seneste årtier er grundlaget for, hvordan der føres økonomisk politik i Danmark voldsomt forandret. En række antagelser om hvordan forskellige økonomiske tiltag ændrer befolkningens adfærd, har i stigende grad sat rammerne for den økonomiske politik og dikteret, hvad der var muligt og umuligt. Disse antagelser udgør således i dag kernen i de regnemodeller, som anvendes af Finansministeriet, når konsekvenser og omkostninger af forskellige politiske forslag skal beregnes. Og det har haft voldsomme konsekvenser for retningen i den økonomiske politik i Danmark.

Den strukturelle saldo

Det mest centrale begreb i Finansministeriets regnemodeller er "den strukturelle saldo". Hvor den faktiske saldo er statens faktiske indtægter og udgifter, er den strukturelle saldo udtryk for en antagelse om, hvordan statens udgifter og indtægter ville se ud i en "normal" konjunktursituation. Danmark kan således godt have overskud på den strukturelle saldo, selvom vi har underskud på den faktiske saldo og vice versa.

Den strukturelle saldo er gennem det sidste årti kommet til at spille en stadig mere afgørende rolle for den økonomiske planlægning. Ikke mindst efter at vi har tilsluttet os EU's finanspagt, som sætter præcise grænser for hvor stort et underskud, de enkelte lande kan have på både den faktiske og strukturelle saldo. Og efter at vi har vedtaget den såkaldte budgetlov, der via lov forpligter regeringen til at efterleve særlige krav til den strukturelle saldo. Som Finansministeriet skriver i deres grundnotat:

» Den strukturelle offentlige saldo har gennem en årrække indtaget en central rolle i forbindelse med planlægningen af finanspolitikken. Med budgetloven er den strukturelle saldos rolle som styringsinstrument i tilrettelæggelsen af finanspolitikken blevet yderligere forstærket og formaliseret. Det skal ses i lyset af, at Danmarks deltagelse i EU's finanspagt (Fiscal Compact) indebærer, at der skal indarbejdes en balanceregel for de offentlige finanser i national lovgivning.

(FM, 2012 [rev.2017]: "Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo", p. 1)

Det betyder, at et underskud på den strukturelle saldo over et vist niveau forpligter regeringen til enten at sætte skatten op eller sænke de offentlige udgifter. Omvendt betyder et overskud på den strukturelle saldo, at man regner med et økonomisk råderum, som politikerne kan anvende til enten at sænke skatten eller øge det offentlige forbrug.

Det kan virke besynderligt, at man i så høj grad styrer efter et fiktivt og ganske usikkert tal, som man faktisk ikke kan måle ude i virkeligheden. Men det kan på den anden side være fornuftigt nok at operere med en strukturel saldo, da det giver mulighed for at se statens økonomiske situation i et lidt længere perspektiv. Det betyder fx ikke så meget, at den faktiske saldo har et underskud i nogle år hvis man kan se, at underskuddet vil blive vendt til overskud nogle få år ude i fremtiden. I den situation kan det være en skidt idé samfundsøkonomisk at skære ned eller hæve skatterne for at undgå underskud på den faktiske saldo.

Arbejdsudbuddet

Dér hvor problemerne med politisk bias og manglende empirisk grundlag i regnemodellerne for alvor melder sig, er i de antagelser som Finansministeriet har om hvilke politiske tiltag, der henholdsvis kan forbedre eller forværre den strukturelle saldo.

Det centrale begreb er her *arbejdsudbuddet*. Arbejdsudbud handler ikke, som begrebet ellers antyder, om udbuddet af arbejdspladser. Nej, det handler om udbuddet af arbejdskraft. Arbejdsudbuddet er betegnelsen for det samlede antal timer som man antager, at personerne i en befolkning *ønsker* at arbejde. At øge arbejdsudbuddet handler således ikke om at skabe flere arbejdspladser, men om at øge antallet af *udbudte* arbejdstimer fra befolkningen, idet modellerne antager, at et øget udbud af arbejdskraft i sig selv vil øge efterspørgslen efter arbejdskraft.

Antagelsen er nemlig sådan, at økonomien vil søge mod en generel ligevægt på arbejdsmarkedet, der betyder, at det antal arbejdstimer, som personerne i en befolkning udbyder, også på få år vil blive efterspurgt. Hvis antallet af udbudte arbejdstimer stiger, vil der med andre ord opstå et tilsvarende antal job, hvilket igen vil hæve statens skatteindtægter og dermed det økonomiske råderum.

Som vi vil vise i denne rapport, kan der sås alvorlig tvivl om antagelsen om, at øget arbejdsudbud på få år omsætter sig i øget beskæftigelse. Og i den udstrækning det sker, har det en række afledte effekter i form af lavere løn, som sjældent nævnes i den offentlige debat. For at arbejdsmarkedet skal kunne opsuge den øgede mængde arbejdsudbud skal prisen på arbejdskraften, dvs. lønnen, nemlig falde. Ligesom et øget udbud af korn også får kornpriserne til at falde, jf. kapitel 4.

Dynamiske effekter: Lavere skat er godt – dagpenge er dårligt

Med antagelsen om, at et øget arbejdsudbud øger antallet af job og dermed samfundets indtægter, er det i de seneste årtier blevet et centralt mål for regeringer uanset farve at øge arbejdsudbuddet. Ja, faktisk har det været formålet med stort set alle større politiske reformer i de seneste årtier.

Og det er her, det bliver rigtig giftigt. For blandt de måder, som Finansministeriet antager at man kan øge udbuddet af arbejdskraft på, har særligt to redskaber været foretrukne i de seneste års økonomiske reformpolitik. Det ene er at sænke skatten, fordi det ifølge antagelserne vil føre til en adfærdssændring, hvor de som får en lavere skat, vil øge deres arbejdstid. Det gælder ifølge antagelserne særligt når man sænker marginalsatten for de mest velhavende – fx via en lavere topskat. Det andet er at sænke ydelserne for mennesker ramt af arbejdsløsheden, fordi det vil føre til en adfærdssændring, hvor arbejdsløse "flytter sig fra ledighed til beskæftigelse", som man eufemistisk udtrykker det.

I begge tilfælde er der tale om såkaldt dynamiske effekter – eller afledte adfærdseffekter. Det er altså en forøgelse af udbuddet af arbejdskraft, som kommer, fordi befolkningen som følge af en politisk ændring forventes at ændre adfærd. Sætter man skatten ned, er den forventede dynamiske effekt at danskerne arbejder mere, og derfor også betaler mere i skat. Og hvis man sætter ydelserne for arbejdsløse ned, er den forventede dynamiske effekt at de arbejdsløse vil søge arbejde mere aktivt og derfor i højere grad komme i job, hvilket igen vil øge skatteindtægterne og spare staten for udgifter til overførsler.

Det følger således også omvendt af regnemodellerne, at hvis man øger skatten for de højeste indtægtsgrupper eller forbedrer de økonomiske vilkår for mennesker ramt af arbejdsløshed, så sænker man samtidig arbejdsudbuddet og dermed samfundets indtægter, fordi borgernes adfærd ændrer sig i negativ retning.

Kort sagt: Finansministeriets antagelser betyder, at reformer der sænker skatten i toppen eller forringer vilkårene for ledige, medfører en forbedret strukturel saldo og dermed et større økonomisk råderum. Mens reformer med det modsatte indhold vil forringe den strukturelle saldo og gøre, at det økonomiske råderum er mindre end antaget. Med den grundlæggende forståelse af økonomiske adfærdseffekter er det meget svært at forklare, at lande som Danmark, Norge og Sverige med høje skatter og et stærkt socialt sikkerhedsnet samtidig er blandt verdens mest velstående nationer.

Manglende videnskabeligt belæg for antagelserne

Som vi vil vise i denne rapport, bygger antagelserne og regnemodellerne da også på et uhyre svagt empirisk grundlag. Det gælder såvel antagelsen om at øget arbejdsudbud på kort tid medfører øget reel beskæftigelse, som antagelserne om hvordan man øger arbejdsudbuddet gennem henholdsvis skattesænkninger i toppen og lavere ydelser til mennesker ramt af arbejdsløshed. I mange år ville Finansministeriet slet ikke offentliggøre talgrundlaget for deres regnemodeller og antagelser, men siden har de gennem en række svar til Folketinget og i Finansredegørelse 2014 løftet lidt af sløret for, hvordan de regner og hvilke adfærdscændringer, de indregner. De har også til et vist niveau henvist til det empiriske grundlag. Det er på baggrund af disse oplysninger, at vi i denne rapport undersøger og kritiserer grundlaget for Finansministeriets antagelser.

I kapitel 2 viser vi hvordan antagelsen om, at lavere ydelser til arbejdsløse skulle medføre lavere ledighed, ikke har noget solidt forskningsmæssigt grundlag. Finansministeriet baserer sin regneregul på hovedsageligt et ældre OECD-studie på paneldata, men henviser også til senere studier af andre typer. Problemet med de studier, som Finansministeriet henholder sig til er, at panelstudierne ikke er særligt robuste, hvilket senere OECD-studier understreger. Samtidig er de nyere typer studier på lønligninger og mikrodata ikke i stand til overbevisende at dokumentere sammenhængen mellem kompensationsgrad og aggregeret ledighed. Endelig er der en række negative effekter, som de af Finansministeriet fremdragne studier ikke medtager: Fx fortrængningseffekter samt efterfølgende løneffekter.

I kapitel 3 viser vi, hvordan antagelsen om, at lavere skat i toppen skulle øge arbejdsudbuddet og dermed velstanden, primært er baseret på et enkelt forskningsstudie med data tilbage fra 1996. Dermed tager Finansministeriet ikke højde for de store forandringer, der siden er sket fx ift. marginals kattens niveau samt for arbejdstiden. Ligesom Finansministeriet ikke tager højde for senere forskningsresultater, der sætter spørgsmålstegn ved de antagne effekter på arbejdsudbuddet. Vi viser også, at der ikke er noget, der tyder på, at sænkelse af marginals katten fører til øget velstand, når man sammenligner udviklingen i forskellige lande.

I kapitel 4 sætter vi spørgsmålstegn ved antagelsen om, at et øget udbud af arbejdskraft på få år øger beskæftigelsen i tilsvarende omfang. Finansministeriet anfører, at der er stærkt bevis for, at øget arbejdsudbud over en årrække omsættes til beskæftigelse, men henviser ikke til forskning, der kan godtgøre for kausaliteten mellem udbud af arbejdskraft og beskæftigelse.

Finansministeriets modeller er også generelt ude af trit med den internationale debat indenfor makroøkonomi. Forestillingerne om, at skattelettelser uproblematisk fører til højere vækst, samt at offentlige udgifter ikke har positive effekter, er karakteristiske for den form for økonomiske teorier, der blev formuleret i 1970'erne og 1980'erne med udgangspunkt i Chicagoskolen (Backhouse 2005, Offer & Söderberg 2016). Det er imidlertid ikke en opfattelse, som afspejler frontlinjen af den økonomiske debat i dag, hvor der oftest er et langt mere nuanceret syn på skat og den offentlige sektor. I en rundspørge til 50 førende amerikanske økonomer, herunder flere Nobelprismodtagere, foretaget af Chicago Booth School of Business (2012) omkring skattepolitik, var der ingen økonomer der mente, at selvfinansierede skattelettelser var muligt mens kun 35% erklærede sig enige i, at skattelettelser ville gavne væksten. Selv internationale organisationer som IMF og

OECD, der tidligere stod for en meget liberal linje, har i dag et mere nuanceret synspunkt. I en rapport fra 2015 foreslår OECD fx at man bruger skattesystemet, herunder højere marginalsatser, til at begrænse uligheden, mens IMF's forskningsafdeling i en række publikationer har slået fast, at ulighed er en bremse på vækst.

Regnemodellernes blinde vinkler

Der er altså grund til stor skepsis overfor de antagelser om adfærdsvirkninger, som Finansministeriet opererer med. Men selv hvis man tog Finansministeriets antagelser om dynamiske effekter af skat og overførsler for gode varer, ville modellerne stadig være reelt ubrugelige til at vurdere de økonomiske konsekvenser af politiske tiltag.

Det skyldes det faktum, at modellerne har en række blinde vinkler. For mens Finansministeriet uden forbehold indregner de såkaldte dynamiske effekter af fx ændringer i skattepolitikken eller arbejdsmarkedspolitikken, så er de, som vi redegør for i kapitel 5, helt blinde for andre afgørende dynamiske effekter af økonomiske tiltag.

Det gælder ikke mindst de dynamiske effekter som følger af offentligt forbrug. Selvom man skulle tro at det var løgn, så opererer Finansministeriets regnemodel med en antagelse om, at det offentlige forbrug, med undtagelse af uddannelse, ikke har nogen som helst effekt på arbejdsudbuddet eller har andre dynamiske effekter, der indirekte påvirker den strukturelle saldo på samme måde som ændringer i skattesystemet.

Det burde være åbenlyst for enhver, at offentlige udgifter til fx daginstitutioner påvirker arbejdsudbuddet – idet fx åbningstiden i børnehaver og vuggestuer vil have direkte konsekvenser for, hvor meget forældrene kan arbejde. På samme måde vil længden på ventelister til sygehusbehandlinger åbenlyst have betydning for arbejdsudbuddet. Det samme vil social forebyggelse og indsatser, der fx hjælper mennesker ud af misbrug og ind på arbejdsmarkedet.

Ikke desto mindre regner Finansministeriet ikke med nogen arbejdsudbudseffekter af disse typer forbrug. For at sætte det på spidsen ville man faktisk med Finansministeriet nuværende regnemetoder kunne tage de penge, man i dag bruger på daginstitutioner, skoler og hospitaler og futte dem af i brændeovnen i stedet – uden at det ifølge modellerne ville have negative afledte effekter på samfundsøkonomien.

Finansministeriet afviser at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug med henvisning til, at de ikke mener, der er tilstrækkeligt empirisk og forskningsmæssigt belæg for det. Påstanden er opsigtvækkende, når man samtidig kender til det ekstremt svage belæg, der er for andre af Finansministeriets antagelser om adfærdseffekter af fx skatteændringer.

Men herudover: Selv hvis det er korrekt, at der mangler forskningsmæssigt grundlag for at kunne have sikre antagelser om dynamiske effekter af velfærd og andet offentligt forbrug, så er det jo ikke ensbetydende med, at effekterne ikke er der. Det er tværtimod ganske åbenlyst at de findes, når det fx gælder daginstitutioner, hospitaler, social forebyggelse etc. Tyngdeloven fandtes også før der kunne føres videnskabeligt belæg for den.

Så uanset hvad er konsekvensen af Finansministeriets blinde vinkel at de beregninger, som Finansministeriet laver af konsekvenserne af den økonomiske politik, vil være ude af trit med de reelle virkninger.

Hvis Finansministeriet fx antager, at man kan skære fem milliarder på det offentlige forbrug og bruge dem på at sænke topskatten, og kun indregner de positive dynamiske effekter af en lavere topstat, men ikke de negative dynamiske effekter af lavere offentligt forbrug, så vil de resultater, som ministeriet når frem til med stor sandsynlighed være nogle andre end dem, som vil vise sig i virkeligheden.

Det skaber ikke bare en politisk bias, hvor det altid er samfundsøkonomisk bedre at bruge en krone på at sænke skatten end på at investere i velfærden. Det er også økonomisk uansvarligt, idet det indebærer en alt for optimistisk forventning til udviklingen på den strukturelle saldo.

Men Finansministeriet går faktisk endnu længere i deres antagelser. Som vi behandler i kapitel 6, antager man en negativ samfundsøkonomisk virkning af offentlige investeringer i anlægsprojekter, fx kollektiv trafik, veje eller broer. Når Finansministeriet skal skønne over udgiften til offentlige anlægsprojekter, koster dette nemlig 10 pct. mere end hvis en privat virksomhed havde gennemført den nøjagtigt samme anlægsinvestering. Årsagen er, at skatter – uanset hvordan de er udformet – ifølge modellen har en negativ forvriddningseffekt på økonomien. Vi viser, at denne stærkt ideologiske antagelse har et svagt fundament, når man ser på den litteratur, som Finansministeriet selv henviser til.

Politiske konsekvenser

Den politiske og ideologiske bias i regnemodellerne har meget konkrete konsekvenser for den måde, den økonomiske politik tilrettelægges. Alle politiske forslag, love og reformer som rejses – hvad enten det er internt i en regering eller fra politiske samarbejdspartnere – beregnes med udgangspunkt i de nævnte regnemodeller.

Det har den konsekvens at de politiske tiltag, som man typisk vil opfatte som venstreorienterede, ganske enkelt er dyrere at betale for end de politiske tiltag, som vi normalt vil betragte som højreorienterede, fordi venstrefløjen skal "betale" for de påståede negative adfærdseffekter af deres politik. Mens højrefløjen omvendt kan "slippe billigere", fordi de kan trække positive adfærdseffekter fra regningen.

Når højrefløjen fx ønsker at sænke topskatten, så skal de kun delvist finansiere udgiften, fordi man fraregner de forventede adfærdseffekter. Og hvis venstrefløjen omvendt ønsker at indføre en millionærskat, så vil man ikke få lov at bruge hele det direkte provenu, fordi Finansministeriet først fratrækker de "negative" adfærdseffekter.

Samme forhold gør sig gældende for ydelser til mennesker ramt af ledighed. Hvis venstrefløjen ønsker at sætte dagpengedækningen op, så vil vi ikke alene skulle betale for den direkte udgift til højere dagpenge. Vi vil også skulle betale for de negative arbejdsudbudseffekter, som Finansministeriet antager vil følge.

Det bliver med andre ord billigere at gennemføre højrefløjens økonomiske politik, og dyrere at gennemføre venstrefløjens økonomiske politik.

Kort opsummeret har regnemodellerne i deres nuværende opsætning, hvor der ses bort fra dynamiske effekter af offentligt forbrug, mens de dynamiske effekter af lavere skat og lavere ydelser overvurderes, følgende konsekvenser for vurderingen af forskellige økonomiske tiltag:

- Det bliver billigere at sænke skatten, fordi man ikke skal betale den fulde pris, mens det bliver dyrere at hæve skatten, fordi man, udover at finansiere selve udgiften, skal finansiere de påståede negative arbejdsudbudsvirkninger.
- Det giver ekstra indtægter at sænke ydelserne for arbejdsløse, fordi man, udover de direkte besparelser ved lave ydelser, indregner forventede indtægter som følge af, at de ledige kommer i arbejde, mens det omvendt bliver dyrere at hæve ydelserne, fordi man skal betale ekstra for de forventede negative arbejdsudbudseffekter.
- Det vil altid være en fordel at skære ned på velfærden og bruge pengene på at sænke skatten, fordi man indregner store positive dynamiske effekter af det sidste, men ingen af det første.

Økonomisk uansvarlighed

Men regnemodellernes skævhed medfører ikke bare en politisk bias. De er også en alvorlig risikofaktor under statens økonomi. Det er stærkt bekymrende, at den økonomiske politik i så høj grad afgøres af modeller, der hviler på så usikre antagelser, og som er blinde for en række helt afgørende dynamiske effekter af fx investeringer i velfærd og uddannelse.

Hvis de adfærdsændringer, som man forventer af den lange række af reformer, man har gennemført, viser sig ikke at melde sig – sådan som meget tyder på – så vil vi i løbet af de kommende år stå i en situation, hvor statens indtægter er betydeligt lavere end forventet, og underskuddet på den faktiske saldo vokser. Det samme vil blive tilfældet, hvis de negative økonomiske virkninger af fx nedskæringer på velfærden eller et mere utrygt arbejdsmarked, som modellerne ikke tager højde for, sætter ind. I den situation vil man så være tvunget til enten at hæve skatten eller skære i de offentlige udgifter. Og hvis man igen gør dette ved at tage udgangspunkt i de samme regnemodeller, så vil man ende i en ond spiral, som kan undergrave meget af det, der har gjort den danske økonomi til én af verdens stærkeste.

Anbefalinger

Det er i vores øjne helt afgørende, at et nyt politisk flertal igangsætter en grundlæggende revision af Finansministeriets regnemodeller. For så længe de nuværende modellers skæve antagelser består, vil den økonomiske politik bygge på et stærkt tvivlsomt grundlag, og uanset, om regeringen er rød eller blå, vil det være særdeles svært at føre en politik, der forbedrer velfærden og trygheden for lønmodtagerne.

Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at regnemodellerne langt fra er uforanderlige. Det er kun få år siden, at de nuværende regneregler er indført, og de er siden løbende blevet ændret. Den siddende regering har også netop nedsat en arbejdsgruppe, der skal komme med forslag til forandringer på specifikke områder.

Med baggrund i den kritik, vi i denne rapport rejser, vil Enhedslisten komme med følgende anbefalinger til, hvordan anvendelsen af Finansministeriets regnemodeller kan komme til at stå på en mere virkelighedsnær grund og samtidig løses fra den politiske bias, som præger dem i dag.

1. Gennemfør en grundig evaluering af erfaringerne med dynamiske effekter af tidligere reformer

Det er ganske opsigtsvækkende, at Finansministeriet aldrig har gennemført grundige evalueringer af de gennemførte reformer, der kan vise, om de forventede dynamiske effekter af fx lavere skat rent faktisk manifesterer sig i den virkelige verden. Der bør fx i regi af rigsrevisionen eller en særligt nedsat kommission gennemføres en grundig og tilbunds gående analyse af, hvorvidt og i hvilket omfang de forventede dynamiske effekter har fundet sted. Fremadrettet bør det indføres ved lov, at alle større reformer evalueres nogle år efter deres ikrafttræden for at teste, om de forventede adfærdsvirkninger er indtruffet. Hvis det viser sig ikke at være tilfældet, skal aftalepartierne være forpligtede til at finde den manglende finansiering.

2. Gennemfør en grundig revision af regnemodellerne

Der bør nedsættes en uafhængig kommission bestående af økonomer fra forskellige økonomiske skoler, som på baggrund af den foreslåede evaluering af hidtidige reformer og med inddragelse af den nyeste økonomiske forskning, gennemfører en revision af regnemodellerne. Som et vigtigt led i dette arbejde skal der gennemføres de nødvendige undersøgelser, der kan fastslå de dynamiske effekter af forskellige former for offentligt forbrug, så disse fremover kan indgå i regnemodellerne på lige fod med dynamiske effekter af skat og overførsler. Der skal være fuld åbenhed om kommissionens arbejde. Den nuværende regering har allerede nedsat en arbejdsgruppe, der skal udvikle en ny version af regnemodellerne. En grundig revision af regnemodellerne kunne foretages ved, at en ny regering udvidede kommissionen og sikrede en bredere repræsentation i den allerede eksisterende arbejdsgruppe.

3. Indfør dobbelt forsigtighedsprincip indtil revisionen af regnemaskinen er gennemført

Indtil nye regnemodeller er udviklet, bør der indføres et dobbelt forsigtighedsprincip der indebærer, at man på den ene side ikke finansierer skattereformer eller andre udgifter med forventede positive dynamiske effekter eller indregner forventede positive dynamiske effekter af reformer i det økonomiske råderum, og at man på den anden side stadig "betaler" for negative dynamiske effekter, hvis man hæver skatten eller hæver ydelserne. En lignende fremgangsmåde er foreslået den svenske regering af det, der i Sverige svarer til De Økonomiske Råd.

4. Fuld gennemsigtighed og mere regnekraft til Folketinget

Der skal ligeledes være fuld gennemsigtighed i de antagelser, der ligger til grund for den nye regnemodel, og det skal være muligt for såvel Folketingets partier som for uafhængige tænketanke m.m. selv at lave "kørsler" på modellerne, dvs. at udregne virkningen af forskellige politiske tiltag. Der bør nedsættes et egentligt økonomisk sekretariat i Folketinget, der giver Folketingets partier mulighed for selv at foretage beregninger og efterprøve Finansministeriets beregninger.

Gennemføres disse anbefalinger, vil statens økonomi fremover stå på betydeligt sikrere grund.

LITTERATUR

Backhouse, R. E. (2005). The rise of free market economics: Economists and the role of the state since 1970. *History of political economy*, 37, 355.

Ban, Cornel. (2015): "Austerity versus stimulus? Understanding fiscal policy change at the International Monetary Fund since the great recession."

Governance 28.2 167-183. Online: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12099/abstract>

Finansministeriet, 2012 [rev.2017]: "Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo",

online <https://www.fm.dk/~media/files/oekonomi-og-tal/fm-regnemetoder/opdatering-af-metoden-til-beregning-af-strukturel-saldo.ashx?la=da>

IGM Forum, Chicago Booth (2012) "Laffer Curve". Online: <http://www.igmchicago.org/surveys/laffer-curve>

OECD. (2015). In it together – why lower inequality benefits all.

Online: <http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>

Offer, A., & Söderberg, G. (2016). *The Nobel Factor: The Prize in Economics, Social Democracy, and the Market Turn*. Princeton Princeton University Press.

Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D. (2016). Neoliberalism: Oversold? *IMF – Finance & Development*, 53(2).

Online: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>

Ostry, J., & Berg, A. (2011). Inequality and unsustainable growth. *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, 11(08), 1-20.

Online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>

2. GIVER FATTIGERE ARBEJDSLØSE LAVERE LEDIGHED OG BEDRE SAMFUNDSØKONOMI?

INDLEDNING

Det er en kongstanke i Finansministeriets (FM) regnemodeller, at ledigheden reduceres, og at der opstår nye arbejdspladser i Danmark ved at gøre de arbejdsløse fattigere relativt til personer i beskæftigelse – altså øge forskellen i indkomsten ved at være i job i forhold til overførselsindkomst. Ministeriet antager, at jo ringere vilkårene er for de ledige i forhold til beskæftigede, jo mere vil de ledige søge og hurtigere acceptere et job. Det skaber nedadgående pres på lønudviklingen i hele samfundet og dermed øget overskud til virksomhederne. Den forberede lønkonkurrenceevne vil løfte produktion og beskæftigelse på grund af forbedrede afsætningsmuligheder på eksportmarkederne. Det vil så få virksomhederne til at investere mere og ansætte flere, jf. også kapitel 4.

I Finansministeriet (2012: 19) er det beskrevet, hvordan ministeriet regner med, at ændringer i overførslerne i forhold til lønnen efter skat fører til adfærdssændringer hos de ledige og sidenhen til en lavere ledighed, idet flere kommer i beskæftigelse. Her fremgår det, at hvis overførslerne bliver lavere i forhold til efterskat-lønnen (fx stiger langsomt over tid eller der gives højere beskæftigelsesfradrag for lønmodtagere), så vil ledigheden blive lavere:

» ... blandt de ledige beregnes en ledighedseffekt i form af øget deltagelse. Ledighedseffekten er baseret på ændringer i kompensationsgraden. Det vil sige forholdet mellem den disponible indkomst ved ledighed og den disponible indkomst ved beskæftigelse. Beregningen tager udgangspunkt i, at et fald i kompensationsgraden med 10 pct.point dæmper ledigheden med 0,7 pct.point.

(Finansministeriet, 2012: 19)

Finansministeriet regner altså med en ensidig og lineær sammenhæng mellem *kompensationsgrad* og ledighed. Det betyder, at hvis kompensationsgraden falder, så vil ledigheden også falde i et lineært forhold – alt andet lige. Kompensationsgraden kan falde på to måder. Både hvis overførslerne falder eller udvikler sig langsomt end lønningerne, som det fx blev aftalt med *mindrereguleringen* af overførslerne i Skattereform 2012. Kompensationsgraden kan også falde, hvis der gives særlig skatterabat til beskæftigede, eksempelvis gennem en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget. I den litteratur som Finansministeriet læner sig op ad, er hovedfokus på det første, overførslernes størrelse.

Denne årsagssammenhæng virker ikke blot på lang sigt. Ministeriet regner med, at effekten allerede efter 6-7 år er slået næsten fuldt igennem. Derfor bruger Finansministeriet denne sammenhæng til at beregne de finanspolitiske virkninger her og nu (Finansministeriet 2012: 21). Og det har store konsekvenser for den økonomiske politik. Finanspolitisk har forringelsen af vilkårene for de ledige en dobbelt positiv effekt: (1) Staten sparer penge til overførsler og (2) man får flere skatteindtægter fra den nye lønindtægt. Men det betyder omvendt også, at det er en dyr fornøjelse at lave forbedringer for arbejdsløse. For ikke alene skal man betale for højere eller længere ydelse. Man skal også betale for de tabte skatteindtægter.

Hvor afgørende denne regnemetode er for den økonomiske politik, er *den midlertidige kontantydelse*, som blev aftalt i finansloven for 2015, et eksempel på, jf. Boks 2.1. Under forhandlingerne fik Enhedslisten oplyst, at Finansministeriet beregnede omkostningen ved at indføre ydelsen til 610 mio. kr. Det ville altså ifølge ministeriet være prisen for en lap på dagpengesystemet, der øjensynligt alene endte med udbetalinger for ganske få millioner (FOA 2016).

I dette notat ser vi nærmere på antagelsen om, at fattigere arbejdsløse giver færre arbejdsløse. Vi finder, at det empiriske grundlag for ideen om, at lavere overførsler kan føre til lavere ledighed, fordi der skabes flere arbejdspladser, er så tyndt, at der må stilles spørgsmålstejn ved den effekt, Finansministeriet antager.

Boks 2.1. Midlertidig kontantydelse – et eksempel

I forhandlingerne om finansloven for 2015 blev aftalt en midlertidig kontanthjælpsydelse til personer, som var faldet ud af dagpengesystemet. Ydelsen skulle redde en mindre gruppe af ledige, som stod til at falde ud af dagpengesystemet til ingen indkomst i de sidste 3 måneder af 2015.

Den samlede omkostning blev af Finansministeriet skønnet til hele 610 mio. kr. i 2015, selvom udgiften til selve ydelsen alene var 10,7 mio. kr.! FOA har sidenhen anslået, at den reelle udgift til ydelsen alene var 4,7 mio. kr. i 2015 (FOA 2016).

Grunden til, at det ville koste så meget, var, at Finansministeriet regnede med, at arbejdsudbuddet ville blive alvorligt svækket for de personer, som potentielt kunne opnå ydelsen:

- For det første regnede ministeriet med, at hele 90 pct. af de berettigede ville benytte ordningen. Derfor ville ledige på dagpenge muligvis kunne få en midlertidig kontantydelse fremfor at falde helt ud, og så antog ministeriet, at de ledige ville slække på søgningen efter arbejde og stille højere lønkrav.
- For det andet regnede ministeriet derfor med, at alle på arbejdsmarkedsydelse og dagpenge ville få deres ledighedsperiode – og dermed ydelsesperiode – forlænget. Det er en ekstrem antagelse, at kontantydelser beregnes som en ydelsesforlængelse for alle på dagpenge og arbejdsmarkedsydelse. Og det var meget dyrt.
- For det tredje regnede ministeriet med, at det ville koste tabte skatteindtægter fra lønindkomst og forbrugsskatter.

Finansministeriet argumenterede bl.a. med, at det var nødvendigt at regne på denne måde, fordi det var den samme måde, der var brugt til at beregne effekterne af dagpengereformen, den midlertidige arbejdsmarkedsydelse mv. Når man havde regnet med store arbejdsudbuds-gevinster ved at forringe dagpengesystemet, måtte man omvendt også regne med store arbejdsudbudstab, når man skabte forbedringer.

Kilde: Finansministeriet (2015); FOA (2016).

ER DER FORSKNINGSMÆSSIGT BELÆG FOR FINANSMINISTERIETS ANTAGELSE?

Finansministeriet mener, at der er solid empirisk og teoretisk belæg for antagelsen om, at fattigere arbejdsløse reducerer ledigheden og øger beskæftigelsen. Finansministeriet henviser til sin egen publikation, *Fordeling og Incitament* 2002, som introducerer brugen af arbejdsudbudseffekter i ministeriets beregning af provenuvirkning. Finansministeriet (2002: 308) henviser til en række studier foretaget på data fra 1970'erne til 1990'erne for en kvantificering af sammenhængen mellem ledighed og kompensationsgrad, jf. også Boks 2.2.

Ifølge Finansministeriet (2002: 308-309) er det med udgangspunkt i to internationale studier og to studier på danske data velbegrundet, at ledigheden ændres med mellem 0,7-1,0 procentpoint ved ændringer i kompensationsgraden på 10 procentpoint. Dette sker ved en beregningsteknisk antagelse om, at elasticiteterne kan omsættes til en lineær sammenhæng og skaleres i takt med ledighedsniveauet:

» I henhold til en række studier, jf. tabel 7.8, svarer den historiske sammenhæng til, at et fald i dagpengene på 10 pct. dæmper den strukturelle ledighed med 1 pct.enhed. Et fald i dagpengene på 10 pct. svarer til et fald i den gennemsnitlige kompensationsgrad på cirka 7,2 pct.enheder, hvilket igen modsvarer, at et fald i kompensationsgraden på 10 pct.enheder dæmper den strukturelle ledighed med 1,4 pct.enheder.

Da en sådan sammenhæng er urealistisk i en situation, hvor ledigheden strukturelt er langt lavere end i den historiske estimationsperiode, antages det beregningsteknisk, at effekten er faldet i takt med ledigheden svarende til, at et fald i kompensationsgraden med 10 pct.enheder dæmper ledigheden med 0,7 pct.enheder.

(FM 2002:309)

Vi har gennemgået de tilgængelige studier, som Finansministeriet henviser til i publikationen fra 2002. Derudover har vi gennemgået den litteratur, som Finansministeriet i senere publikationer (FM 2004, 2015) henviser til for at underbygge sin antagelse om den ensidige og direkte sammenhæng mellem kompensationsgrad og ledighed. De studier, som Finansministeriet henviser til, kan opdeles i tre typer:

- *Panelstudier*, som på grundlag af en matematisk model om arbejdsmarkedet og dets institutioner estimerer sammenhængen mellem overførsler og ledighed. Dette er OECD-rapporterne og Finansministeriets eget studie fra 2004.
- *Lønligninger*, hvor kompensationsgraden indgår som en variabel, der kan forklare, hvordan lønnen udvikler sig, men hvor det er lønnen, som forklarer ledigheden. Altså beregnes der i disse studier, hvordan kompensationsgraden påvirker ledigheden gennem løndannelsen. Det er studierne: Erhvervsministeriet m.fl. (1996), DØR (1997), Forslund et al. (2008) og DST (2012).
- *Mikrostudier*, som på baggrund af en matematisk model for "overlevelsessandsynlighed" i overførselsindkomstsyste-
met skønner over, om det får ledige hurtigere i arbejde, når man sænker overførslerne eller øger forskellen til lønnen. Det er Dagpengekommissionen (2015).

I de følgende afsnit ser vi på de tre typer af studier, og om de faktisk giver et solidt afsæt for at antage, at fattigere arbejdsløse skaber flere job og giver lavere ledighed.

FAKTA OM LEDIGHED OG KOMPENSATIONSGRAD

Inden vi gennemgår Finansministeriets regnemetoder og diskuterer sammenhænge og egenskaber, er det frugtbart at se på fakta om ledighed og kompensationsgrad. På den måde kan man se på tallene, inden man anvender dem i en matematisk model, som statistisk skal forsøge at forklare udviklingen og niveauet af ledighed mellem lande, med vidt forskellige måder at føre arbejdsmarkeds- og socialpolitik på.

I de følgende figurer er præsenteret en række stiliserede fakta om arbejdsmarkedet for OECD-landene. De viser uden matematisk modellering, at lande kan være kendetegnet ved både høj kompensationsgrad og samtidig lav ledighed og have høje erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser:

- *Danmark har en høj beskæftigelsesfrekvens.* Det viser Figur 2.2. Beskæftigelsesfrekvensen viser hvor stor en andel af befolkningen, som arbejder. Her kan man se, at Danmark ligger meget højt, kun overgået af 6 andre lande. Altså viser tallene, at mange er på arbejdsmarkedet, og at mange er i arbejde. Der er ikke mange andre lande, hvor en lige så stor del af befolkningen er på arbejdsmarkedet og i job.
- *Danmark har en lav arbejdsledighed internationalt set,* hvilket fremgår af Figur 2.3. Af de personer, som er på arbejdsmarkedet, er det altså en i international sammenligning lille del af arbejdsstyrken, som er uden beskæftigelse. Det indikerer altså, at der ikke er tendens til, at den høje kompensationsgrad, som gælder for lønmodtagere i Danmark, forhindrer lav ledighed.
- *Danmark har en høj gennemsnitlig kompensationsgrad internationalt set,* jf. Figur 2.1. Men dette er altså foreneligt med lav ledighed og høj beskæftigelsesfrekvens.

Umiddelbart er der altså ikke noget i den observerbare virkelighed, der tilsiger, at generøse dagpenge skulle give problemer med tilskyndelsen til at deltage på arbejdsmarkedet. Omvendt kan man faktisk se, at Danmark både har høj kompensationsgrad og høj deltagelse på arbejdsmarkedet. Flere internationale forskere peger da også på, at en lav kompensations-

Boks 2.2. Gennemgået forskningslitteratur

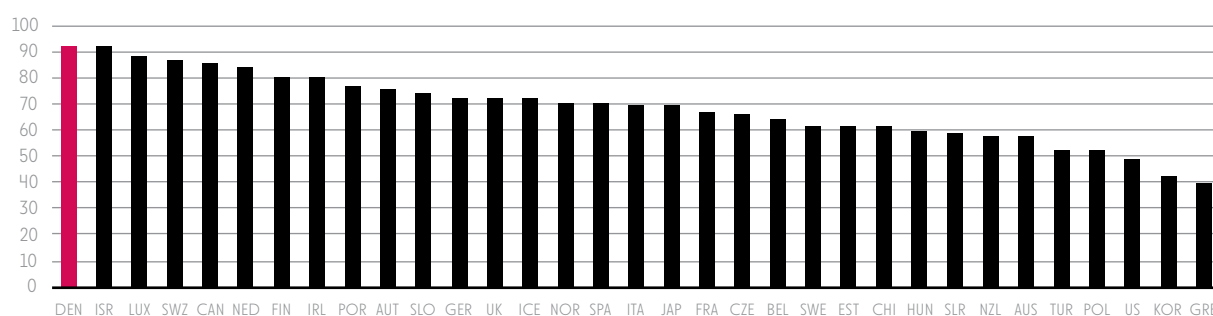
Vi har gennemgået følgende studier, som Finansministeriet i forskellige publikationer bruger som belæg for antagelsen om, at lavere kompensationsgrad skulle reducere ledigheden.

- Finansministeriet (2002): "Fordeling og Incitamenter 2002".
- S. Scarpetta (1996): 'Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-country Study', OECD, "Economic Studies", no. 26
- Erhvervsministeriet m.fl. (1996): "Virkninger af beskæftigelsesfradrag", oktober 1996.
- Det økonomiske Råd (1997): "Dansk økonomi efter 1997", kap. 3.
- Finansministeriet (2004): "Finansredegørelse 2004".
- Danmarks Statistik (2012): "ADAM – en model over dansk økonomi".
- Arbejdsmarkedskommissionen (2009): "Velfærd kræver arbejde".
- Forslund, Gottfries og Westermarck (2008): 'Prices, Productivity and Wage Bargaining in Open Economies', "The Scandinavian Journal of Economics", nr. 110.
- Dagpengekommissionen (2015): "Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport".

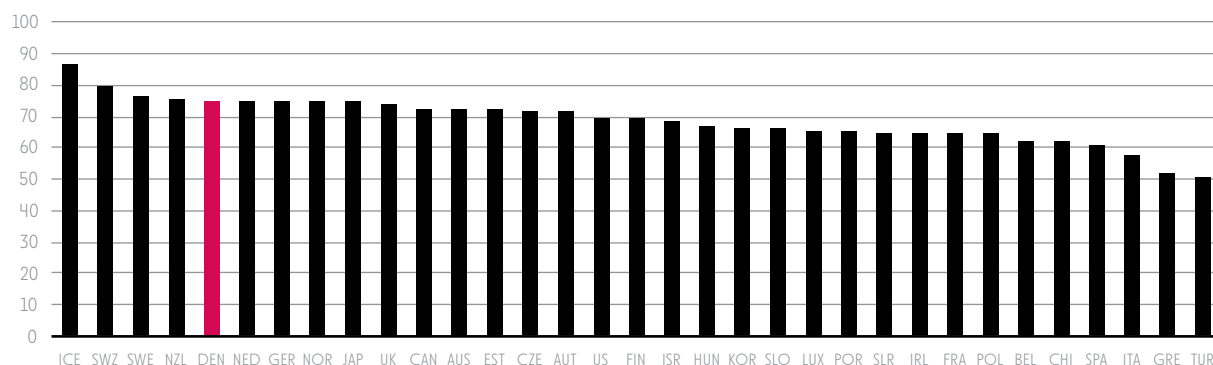
I tilgift har vi kigget på en litteratur, som stiller spørgsmålstejn ved netop den håndfaste sammenhæng mellem kompensationsgrad og ledighed, som Finansministeriet antager:

- Baker m.fl. (2005): 'Labor market institutions and unemployment – Assessment of the Cross-country evidence'. I Howell (red. 2005): "Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy", Oxford University Press.
- OECD (2006): "Employment Outlook 2006". OECD.
- Howell m.fl. (2007): 'Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence'. I "Capitalism & Society", vol. 2, issue 1. 2007.
- G. Zettergren. 2013. "A-kassan och arbetslösheten". TCO. Stockholm.
- T. M. Andersen (2011): "Why Do Scandinavians Work?". WP. Aarhus Universitet.

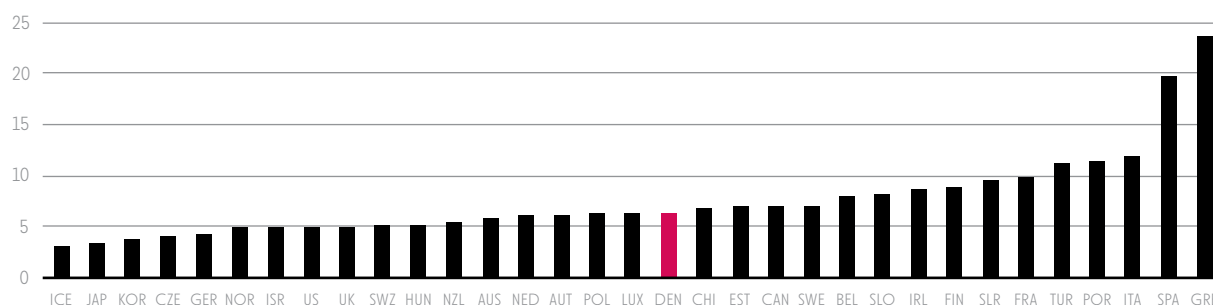
Figur 2.1. Kompensationsgrad (netto) blandt OECD-lande, 2014, pct.



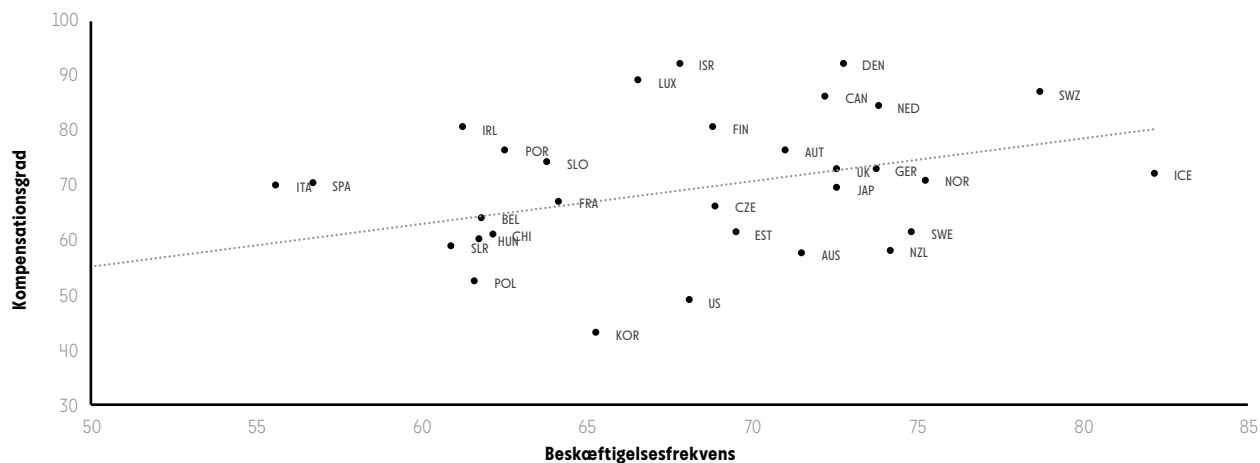
Figur 2.2. Beskæftigelsesfrekvens blandt OECD-lande, 2016, pct.



Figur 2.3. Ledighed blandt OECD-lande, 2016, pct.



Figur 2.4. Beskæftigelsesfrekvens og kompensationsgrad, 2014



Anm.: I Figur 2.1 dækker nettokompensationsgraden over en voksen i en familie med to indtægter, 2 børn og en gennemsnitlig lønindkomst. Familien kvalificerer sig til kontantydelse o.l. Beskæftigelsesfrekvens og kompensationsgrad er begge opgjort i 2014-niveau. Figur 2.3 viser AKU-ledighed.

Kilde: OECD statistikbank, Labour Force Survey. Online: <http://stats.oecd.org/>. Downloadet 31. oktober 2017.

grad kan medføre, at de ledige helt forlader arbejdsstyrken – altså holder op med aktivt at søge efter arbejde, jf. nedenfor. Dermed kan høje dagpengesatser være en positiv faktor for at øge arbejdsudbuddet ved at fastholde ledige i arbejdsstyrken. Disse sammenhænge indgår ikke i Finansministeriets regnemetoder. Men det er der god grund til at stille spørgsmålstegn ved.

PANELSTUDIER PÅ INTERNATIONALE DATA: RESULTATER ER IKKE ROBUSTE

De helt centrale studier, som Finansministeriet bygger antagelsen om en direkte og ensidig årsagssammenhæng mellem kompensationsgrad og ledighed på, er i første omgang panelstudier på internationale data. Disse er typisk foretaget af en gruppe af OECD-økonomer i 1990'erne og på data for 1970–1990'erne. Scarpetta (1996) er et nøglestudie, som placerer sig i en økonomisk forskningstradition, der forsøger at kvantificere forskellige arbejdsmarkedsinstitutioners og -strukturers betydning for løndannelsen og ledigheden. Traditionen opstod i 1980'erne og de tidlige 1990'ere og havde som idegrundlag, at den høje, vedvarende europæiske ledighed skyldtes rigide strukturer på arbejdsmarkedet. Underforstået: For gode vilkår for de arbejdsløse, for høj ansættelsesbeskyttelse for folk i job, osv. osv.

Inden vi ser nærmere på det konkrete studie, er det værd at bemærke, at der er en række metodiske svagheder i netop de lande- og panelstudier fra slut-1990'erne og de tidlige 2000'ere, som Finansministeriet henviser til. Baker et al. (2005) har kritiseret disse udførligt, hvilket også er blevet taget til efterretning både internationalt, men også i den danske økonomi hos fx DREAM (2013: 11). Göran Zettergren (TCO 2011) har endvidere udførligt kritiseret panelstudiernes resultater for Sverige.

Sammenfattende kan kritikpunkterne af disse panelstudier anføres således:

- Studierne konstruerer modeller, som forsøger at kvantificere indvirkningen af arbejdsmarkedsinstitutioner på ledigheden, men kommer let til at hvile på arbitrære og svært begrundelige værdiansættelser af forskellige landes meget forskellige institutioner.
- Det er påfaldende, at studierne kommer frem til meget tydelige sammenhænge mellem størrelsen af kompensationsgraden og ledigheden, mens den direkte sammenhæng (simpel korrelation) – baseret på OECD-data – er meget svag, jf. Figur 2.5 og Figur 2.6.
- I senere studier inden for samme arbejdsmarkedsøkonomiske forskningstradition – fx OECD 2006a, eller Bassini og Duval (2009) – ændrer forskerne fokus: Fra at studierne kan identificere og udlede statistiske sammenhænge mellem *enkelte institutioner*, til at studierne kan se sammenhænge mellem *en gruppe af institutioner*, herunder *interaktion*. Denne forskel er afgørende, fordi den netop betyder, at der ikke kan opstilles et ensidigt og direkte forhold mellem kompensationsgrad og ledighed på samme måde, som Finansministeriet antager i sine regnemodeller. Med andre ord er det virkningen af flere forskellige faktorer og institutioner på arbejdsmarkedet, der afgør ledighedsniveauet.
- Lignende resultater kommer forskere fra Skandinavien frem til. For eksempel har tidligere vismand Torben M. Andersen (2011) argumenteret for, at studier af skandinaviske arbejdsmarkeder viser, at der er *andre normer og institutioner* på spil, som påvirker deltagelsesbeslutningen og motivationen til at arbejde, end blot kompensationsgraden. Dermed afkobles den direkte sammenhæng mellem kompensationsgrad og ledighed ifølge Torben M. Andersen. Samme konklusion når OECD Employment Outlook 2006 (OECD 2006a), jf. Figur 2.7. Danmarks Statistisk (2012: 130) finder lignende problemer.
- Rapporten fra Folketingets økonomiske konsulenter fra januar 2017 stiller også spørgsmål ved kvaliteten af panelstudierne, fordi de har problemer med at fastlægge kausaliteten mellem forskellige variable, samt at panelstudierne ofte antager, at der kan skønnes over virkningerne på baggrund af en antagelse om et stiliseret gennemsnitligt OECD-land. (FT 2017: 21–23). Samme kritik findes hos tidligere og nuværende overvismænd Torben M. Andersen og Michael Svarer (Andersen et al, 2015: 72).

Panelstudie på OECD-data: Scarpetta (1996)

Finansministeriet (2012, 2002) henviser til OECD-panelstudier af blandt andre Scarpetta (1996), der omkring årtusindskiftet blev betragtet som et hovedstudie inden for en forskningstradition, der i 1990'erne og start-2000'erne forsøgte at knytte høj europæisk ledighed til institutioner på arbejdsmarkedet. Denne type forskning var og er meget tæt knyttet til OECD og blev i en periode omsat direkte til politikanbefalinger for enkelte lande. Hovedfokus er på, at det er rigiditet på arbejdsmarkedet, der kan forklare den høje ledighed. Politikanbefalingen er, at deregulering af arbejdsmarkedet kan sænke ledigheden. Metoden i studiet består i at kvantificere arbejdsmarkedsinstitutioners påvirkning af ledigheden og estimere en matematisk model på paneldata for en række OECD-lande. Forskningstraditionen er kendetegnet ved, at makroøkonomiske forhold ikke spiller nogen betydende rolle i forklaringen af ledigheden – dvs. efterspørgslen efter arbejdskraft er fraværende. Det samme gør sig i øvrigt gældende for nyere mikrostudier, jf. nedenfor.

Metode og data-konstruktion

Scarpetta-studiet (1996) konstruerer en matematisk model, som skal forklare både niveauet og udviklingen i strukturledigheden i OECD-lande. Modellen forklarer ligevægtsledigheden ud fra vektorer bestående af variable, som antages henholdsvis at presse lønnen ned (og dermed antageligt efterspørgslen efter arbejdskraft op) og presse lønnen op (og dermed reducere efterspørgslen efter arbejdskraft). Vektorerne består af en lang række arbejdsmarkedsinstitutioner og -politikker, som efter forfatterens mening teoretisk kan begrunde en påvirkning af løndannelsen. Faktorerne indbefatter cykliske, policy- og institutionelle variable.

Scarpetta (1996: 58) finder, at der er en statistisk signifikant sammenhæng mellem kompensationsgraden og den totale ligevægtsledighed. Altså kan forskelle i kompensationsgraden forklare forskelle i ledighedsniveauer. Resultaterne af regressionsanalysen indikerer en koefficient for kompensationsgraden på omkring 0,13. Det skal forstås således, at en ændring på 1 procentpoint i kompensationsgraden resulterer i en ændring i strukturledigheden på 0,13 procentpoint. For ungdomsledigheden er koefficienten også signifikant og en smule højere. For lande som Danmark, hvor der er et generøst dagpenge-system, har kompensationsgraden ifølge Scarpetta (1996:68) spillet en afgørende rolle i det højere ledighedsniveau:

» The results confirm that differences in the ALMPU stance (aktiv arbejdsmarkedspolitik, red.) explain only a small proportion of unemployment differentials, while a marked role is played by the different generosity of the unemployment benefits. In particular, in countries like Denmark, Belgium, the Netherlands and France, the UB system (arbejdsløshedsunderstøttelse, red.) may explain as much as 3 to 5 percentage points of the unemployment rate differential.

(Scarpetta 1996: 68).

Imidlertid er konklusionerne i Scarpettas studie forhastede. For studiet lider desværre af de samme problemer som andre af studierne omkring dette tidspunkt.

Bias i kvantificering af kvalitative variable

Ét hovedproblem er validiteten af data, der vedrører den bias, som nemt opstår, når svært kvantificerbare forhold omsættes til matematiske udtryk. Her opstår der ofte modsigelsesfyldte forhold. For eksempel er der et grundlæggende problem i at kvantificere faktorerne vedrørende arbejdernes forhandlingsposition og graden af koordination i lønforhandlingerne. I Frankrig er organisationsprocenten lav, men dækningsgraden af overenskomsterne høj. I Danmark er dækningsgraden af overenskomster høj, og det samme er organisationsprocenten. Begge steder må det antages, at der er en høj grad af koordination, men vidt forskellige processer for lønforhandling og lønmodtagernes forhandlingsstyrke – i hvert fald hvis man måler på organisationsprocenten. En sådan svært kvantificerbar faktor ender i sidste ende med at lade det

være op til den enkelte forsker at vælge en værdi for de forskellige institutioner i forskellige lande. Scarpetta (1996: 68) medgiver da også, at

» In some European countries, high unionisation combined with a lack of coordination in the wage bargaining process and stringent employment protection legislation contribute to explain their high unemployment rates. These latter results should, however, be evaluated carefully as these variables are defined on the basis of subjective evaluations and do not represent precise estimates of the magnitude of these effects.

(Scarpetta, 1996:68)

Syntetisering gør data upålidelige

Et andet problem ved datakvaliteten er den syntetisering, som variablerne bliver udsat for. Det vil sige, at inden data puttes ind i Scarpettas model, bliver de ændret. Et grelt eksempel er kompensationsgraden, som jo er en hovedvariabel i Scarpettas studie.

Scarpetta oplyser, at den kompensationsgrad-variabel, som bruges i modellen, er efter skat-kompensationsgraden. Denne variabel svarer dog ikke til den "netto-kompensationsgrad", som man kan finde i senere danske og OECD-studier. I stedet er den beregnet på baggrund af OECDs standarddefinition, som består af et uvægtet gennemsnit af bruttokompensationsgraden for to forskellige indkomsttyper, tre forskellige familiesituationer og tre forskellige ledighedsperioder. Ikke nok med, at denne variabel i sig selv er en syntetisk indikator, som forsøger at koge forskellige ydelsessystemer ned til ét sammenligneligt tal, så er bruttokompensation-variablen udsat for yderligere to omregninger, inden den indgår i modellen:

- For det første ønsker Scarpetta at teste, om den statistiske model kan forklare variationen i ledighedsniveauerne på baggrund af årlige data. Men da kompensationsgrad-variablen alene er opgjort af OECD i ulige år, foretager Scarpetta (1996:80) en lineær interpolation til at beregne værdien i lige år. Det betyder, at man tager et simpelt gennemsnit af to observationer i ulige år, fx 1983 og 1985, og antager, at dette er værdien i 1984. Der er ingen garanti for, at den beregnede værdi har noget med virkeligheden at gøre.
- For det andet omregner Scarpetta (1996: 80) de opgjorte og interpolerede værdier til såkaldt "efter skat-kompensationsgrader" ved yderligere interpolation fra ratioen mellem netto- og bruttokompensationsgraden i årene 1971, 1981, 1991 samt 1992 og 1993, som de fremgår af OECD Jobs Study (1994). Der er i de første år en stor usikkerhed forbundet med denne efter skat-kompensationsgrad, fordi der alene findes data med 10 års intervaller.

Med andre ord er det syntetiske begreb om kompensationsgraden yderligere behandlet to gange, inden det indgår i modellen til forklaring af udviklingen i ledigheden. Særligt interpolationen fra brutto- til nettokompensationsgrad hviler på meget få observationer og gør omregningen så usikker, at datakvaliteten må antages at være kraftigt forringet. Der er således stor risiko for, at Scarpetta bruger en variabel, der slet ikke repræsenterer virkelighedens kompensationsgrad efter skat.

Data for ledighed før 1980erne er problematiske

Et tredje dataproblem vedrører de data for ledighedsniveauer i OECD-landene før 1980erne, som Scarpetta bruger. Disse data er forbundet med så stor usikkerhed og forskel i opgørelsesmetoder mellem OECD-landene, at der reelt er problemer med at vurdere, om serierne opgør et ensartet ledighedsniveau – ikke blot mellem lande, men også i det enkelte land over tid (Howell m.fl. 2007: 8–9). Restriktionen af de historiske dataserier er også tydelig i senere OECD-publikationer, som

fx OECD Employment Outlook 2006 (OECD 2006a), der begrænser panelanalysen til data fra 1982-2003. Betydningen af de tidligere historiske data i ledighedsserien vender vi tilbage til nedenfor.

Opsamlende må man sige, at Scarpettas studie (1996) lider af de samme mangler som flere af de andre panelstudier af denne type, hvilket vi skal se nedenfor: Lille datasæt, meget tvivlsom kvalitet i visse dataserier, samt risiko for bias i kvantificeringen af institutioner til modellen. Manglerne stiller spørgsmålstegn ved de konklusioner, som kan drages fra studiet. Dette er forfatteren selv opmærksom på og skriver om sine resultater:

» Even after controlling for unobservable country-specific components, any inferences from the empirical results of models using a small panel data set and including qualitative variables should be made with care.

(Scarpetta, 1996: 62).

Denne advarsel synes ikke at være nået Finansministeriet (1996, 2002, 2012), som bruger Scarpettas resultater til at fastsætte sin regneregulering, hvor meget ledigheden dæmpes, når kompensationsgraden falder.

Panelstudier: Hvor solidt er belægget for, at lavere kompensationsgrad giver lavere ledighed?

Spørgsmålet er, om der overhovedet er en direkte og ensidig sammenhæng mellem kompensationsgrad og ledighed i OECD, sådan som Finansministeriet påstår med henvisning til Scarpetta-studiet. Ovenstående gennemgang af svagheden ved studiet kunne indikere, at en sådan sammenhæng ikke er til at udlede af data. Når man tager i betragtning hvor central en rolle, kompensationsgraden spiller for Scarpettas forklaring af udviklingen og niveauet for ledigheden i lande som Danmark med høje kompensationsgrader, kunne man med rette forvente, at der er en forholdsvis klar og simpel korrelation mellem de to variable, hvilket ofte bruges som en indikator for, om der er statistisk sammenhæng.

Svag direkte sammenhæng i OECD-data for kompensationsgrad og ledighed

Men laver man simple regressioner på data for kompensationsgrad og ledighed, finder man imidlertid ikke denne stærke sammenhæng. Man bør derfor være meget påpasselig med at antage den beregnede modelsammenhæng mellem kompensationsgrad og ledighed i panelstudier som Scarpetta (1996).

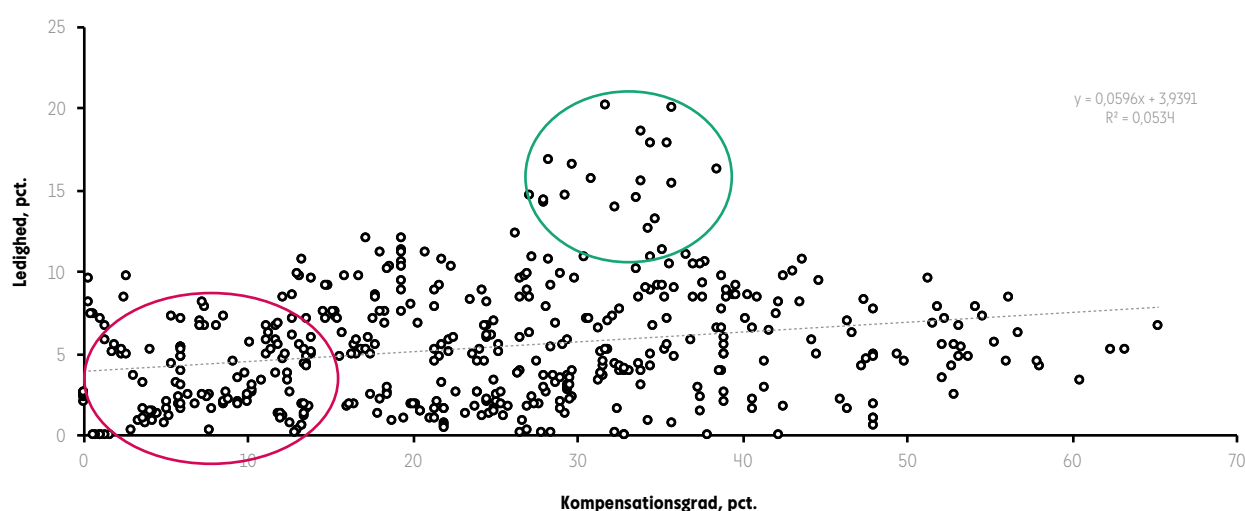
Vi har hentet data for (brutto)kompensationsgraden fra OECD og standardiserede data for ledighed fra AMECO-databasen. Figur 2.5 og Figur 2.6 viser observationer af ledighed og kompensationsgrad for 20 OECD-lande, hvor data er tilgængelige i perioden 1961-2005.

Figur 2.5 viser observationer for 20 OECD-lande i alle ulige år i perioden 1961-2005. Som man kan se, er der tale om en svagt positiv, lineær og statistisk signifikant sammenhæng med en koefficient på 0,06 og en forklaringsgrad på ca. 5 pct. Dette resultat er imidlertid afhængigt af en række skrøbelige forhold og antagelser: For det første er den positive sammenhæng afhængig af ekstreme observationer af ledighedsniveau i Spanien i 1980-1990'erne, samt observationer af kompensationsgraden fra 1960'erne i lande som Portugal. Fjerner man fx observationerne for Spanien, bliver resultatet markant anderledes, jf. også Baker et al (2005). For det andet må der stilles grundlæggende spørgsmål ved datakvaliteten af opgørelsen af ledigheden for observationer før 1980'erne, som udtrykker store forskelle i opgørelsesmetode og manglende ensartethed, jf. Howell m.fl. (2007: 8-9). Dette understreger Figur 2.6.

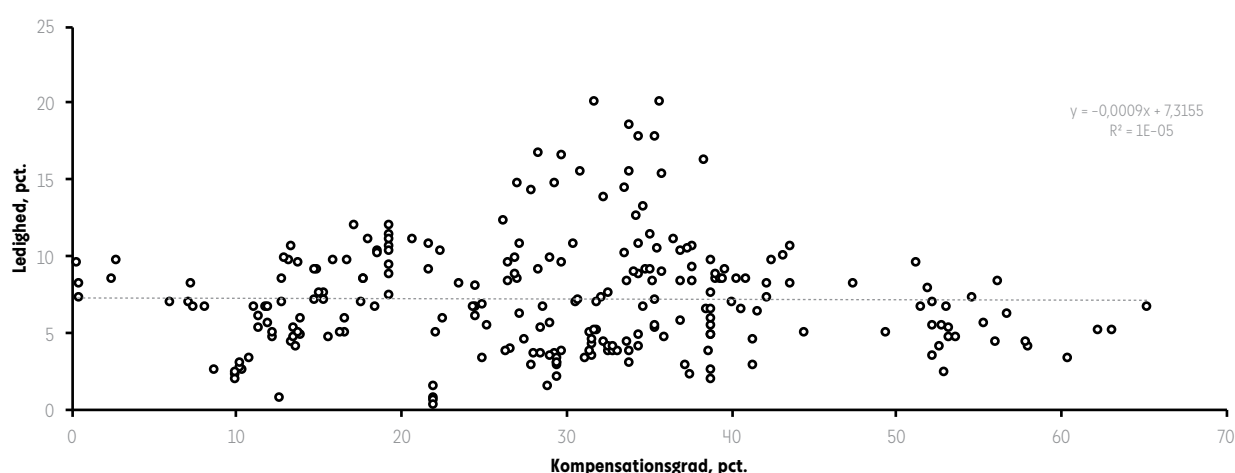
Figur 2.6 viser observationer for 20 OECD-lande i alle ulige år i perioden 1983-2005. Grupperingen i denne periode giver en stort set flad tendenslinje – altså ingen sammenhæng. Faktisk er koefficienten negativ og har dermed det forkerte fortegn i forhold til den gængse forudsigelse om virkningen på ledigheden! At perioden fra omkring 1980 og frem er en mere relevant periode at se på i forhold til Danmark, vender vi tilbage til nedenfor. Man kan i hvert fald udlede, at det er afgørende for resultatet, hvilken periode, studiet afgrænses til. Dette understreges af Danmarks Statistik (2012: 123), som mener, at der i Danmark sker et skifte i løndannelsen fra omkring 1980.

Resultatet svarer til resultaterne i Baker et al. (2005: 80-81, 99-101), som endvidere tester en række andre institutionelle variable.

Figur 2.5. Ledighed og kompensationsgrad i 20 OECD-lande, 1961-2005, alle ulige år.



Figur 2.6. Ledighed og kompensationsgrad i 20 OECD-lande, 1983-2005, alle ulige år



Anm.: Figurene viser ledighed og kompensationsgrad for 20 OECD-lande, hvor der eksisterer data i perioden 1961-2005. I Figur 2.5 er observationerne alle ulige år 1961-2005. I Figur 2.6 er observationerne alle ulige år 1983-2005. Kompensationsgraden er bruttokompensationsgraden (OECD-definition), defineret som gennemsnittet af arbejdsløshedsunderstøttelsen (brutto) for to forskellige indtjeninger, tre forskellige familiesituationer og tre forskellige varigheder af ledighed, jf. OECD (1994): "OECD Jobs Study", kapitel 8.

Kilde: Ledighed: AMECO Database. Kompensationsgrad: OECD. Egne beregninger.

Hvor solidt er beviset for kausalitet?

Udover at den umiddelbare statistiske sammenhæng ikke ser ud til at være særlig stærk på tværs af OECD-lande og år, er der også grund til at stille spørgsmålstegn ved, hvilken vej *kausaliteten* går. I et studie af Howell m.fl. (2007) tester forskerne, om der skulle være tale om en kausalitet fra kompensationsgrad til ledighed gennem tidsforskydning. Det har været fremhævet af nogle fortalere for den direkte og ensidige sammenhæng, at en stigning i kompensationsgraden først viser sig som højere ledighed efter nogle år. Derfor tester Howell m.fl. (2007: 40, tabel 6), om en høj kompensationsgrad fører til højere ledighed i årene efter en ændring. Her bruger forfatterne en test for såkaldt Granger-kausalitet til at afdække om laggede observationer af bruttokompensationsgraden forklarer ledigheden – eller det omvendte – i perioden 1962 til 2004, jf. Tabel 2.1.

Det fremgår af tabellen, at alle på nær ét resultat af kausalitetstest fra kompensationsgrad til ledighed er insignifikante for Danmark, UK, Holland og USA (der er ingen stjerner). Derimod er de fleste resultater af test for kausalitet fra ledighed til kompensationsgrad signifikante på et 10 pct. konfidensniveau eller højere.

Tabel 2.1. F-værdier for Granger-kausalitetstest på kompensationsgrad og ledighed, 1962-2004

Ledighed til bruttokompensationsgrad					Bruttokompensationsgrad til ledighed			
Lag	1	2	3	4	1	2	3	4
DK	6,67**	3,1*	2,14	2,17*	0,18	1,35	1,81	1,5
UK	5,79**	3,71**	2,52*	1,65	0,94	0,98	0,31	0,09
NL	18,67***	5,82***	3,57**	2,26*	5,98**	0,79	1,04	0,63
US	1,97	1,17	5,35***	3,87**	0,88	0,35	0,75	0,94

Anm.: F-testresultaterne er fordelt under nulhypotesen. I de første fire kolonner er nulhypotesen, at ledigheden ikke Granger-forårsager kompensationsgraden. * Signifikant ved 10 pct. niveau, ** signifikant ved 5 pct. niveau, *** signifikant ved 1 pct. niveau.

Kilde: Howell m.fl. (2007: 40).

Resultaterne viser overraskende *det modsatte* af de gængse antagelser: Kausaliteten går fra ledighed til kompensationsgrad. Det vil sige, at når ledigheden stiger, så stiger kompensationsgraden også:

» These results clearly indicate that the predicted effect runs from unemployment to benefits. Changes in unemployment predict changes in the benefits measure (GRR) for Denmark with significance at the five-ten percent level for all four lags; for the UK at the five-ten percent level for each of the first 3 lags; for the Netherlands at the one percent level for the first two lags and at the five-ten percent level over the 3rd and 4th year; and for Ireland with significance at the one percent level in the first year. Interestingly, another success story—the U.S.—shows this “reverse causality” as well for lags 3–4.

(Howell m.fl. 2007, p. 40)

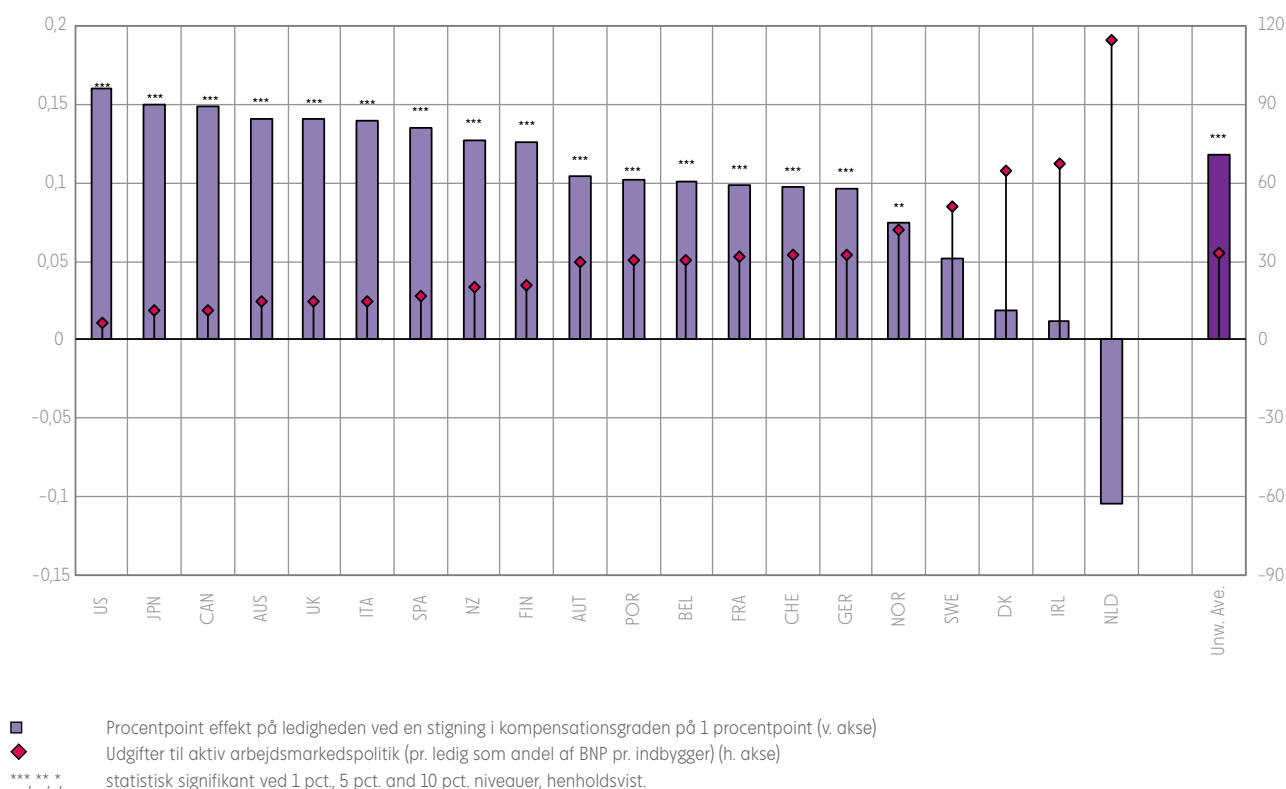
Særligt er det interessant, at Howell m.fl. (2007) her finder det modsatte kausalitetsforhold for Danmark og en række af de andre såkaldte "jobmirakler" i Europa, som op gennem 2000'erne blev hyldet for strukturreformer på arbejdsmarkedet, jf. Tabel 2.1.

Disse resultater tyder på, at forholdet mellem kompensationsgrad og ledighed er påvirket af *policy-endogenitet*. Det betyder, at kompensationsgraden er politisk bestemt, og at politikerne kan finde på at ændre kompensationsgraden som følge af fx ledigheden. Hvis ledigheden er høj, og der dermed er mange ledige i landet, kan der således opstå pres for at hæve kompensationsgraden. Dermed fastlægges kompensationsgraden ud fra politiske hensyn, og det er således ikke muligt at etablere et ensidigt kausalforhold mellem ledigheden og kompensationsgraden – slet ikke på tværs af lande.

Nyere OECD-panelstudier reviderer Scarpetta-konklusioner

Den åbenlyse sårbarhed over for kritik af metoder og resultater i panelstudier som Scarpetta (1996) er i en vis udstrækning imødegået i senere OECD-studier. Således er et helt centralt resultat fra OECD Employment Outlook 2006 (2006a: 217), at andre forhold end kompensationsgraden er med til at påvirke ledigheden, og at disse kan have modgående effekter. OECDs analyse viser, at for en række lande med en omfattende, aktiv arbejdsmarkedspolitik, annulleres de påståede negative effekter på beskæftigelsen af høj kompensationsgrad, når ledige udsættes for omfattende aktivering, uddannelse og rådighedsforpligtelse mv.

Figur 2.7. Effekt af øget kompensationsgrad på ledigheden ved niveauer af udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik



Anm.: Figuren viser den beregnede effekt af en stigning i den gennemsnitlige kompensationsgrad på 1 procentpoint ved forskellige udgiftsniveauer til aktiv arbejdsmarkedspolitik pr. ledig som andel af BNP pr. indbygger (svarende til udgiftsniveauer i forskellige OECD-lande i 2000-2001), i et land med det OECD-gennemsnitlige niveau af alle andre politikker og institutioner.

Kilde: OECD: Employment Outlook 2006. Figur 74. Side 217.

Figur 2.7 viser resultatet af OECDs (2006a) analyse. Figuren viser, at for Sverige, Danmark, Irland og Holland er effekten på ledigheden af at øge kompensationsgraden med 1 procentpoint ikke statistisk signifikant. Fællesnævneren for disse lande er det højere niveau for udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik. For Holland, som har markant højere udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik, vil det endda føre til et *fald i ledigheden at øge kompensationsgraden*, ifølge OECDs analyse.

I en anden OECD-publikation fra samme år (OECD 2006b: 19) konkluderer forfatterne endda, at der er dokumentation for, at høj arbejdsløshed er med til at skabe højere understøttelse:

» ... there is also evidence that unusually high increases in unemployment rates are associated with increased employment protection (even though this effect is dampened when legislation is already relatively strict) and relatively more generous unemployment benefits for the long-term unemployed (the latter is also triggered by higher long-term unemployment).

Det er altså OECD-analyser, der stiller grundlæggende spørgsmålstegn ved de – tør man godt sige – forældede resultater i Scarpetta (1996), som Finansministeriet holder fast i.

STUDIER BASERET PÅ ESTIMATION AF LØNLIGNINGER

Den anden type af studier som Finansministeriet henviser til, er analyser baseret på lønligninger. Lønligninger er en formaliseret matematisk opstilling af hvilke faktorer, der bestemmer løndannelsen og i sidste ende ledigheden. Kompensationsgraden indgår i lønligningerne som en variabel, der forklarer løndannelsen, og på den måde udleder studierne typisk den isolerede virkning af kompensationsgraden på ledigheden. Finansministeriet (2012) henviser til to studier, der bruger lønligninger: Erhvervsministeriet m.fl. (1996) og DØR (1997). Derudover henviser Finansministeriet (2014) til et nyere studie, nemlig Forslund et al. (2008), som også er refereret i Arbejdsmarkedskommissionens rapport fra 2009. Henvisningen til dette studie kan dog ikke findes i nogen officiel dokumentation, men er brugt som reference i et forhandlingsnotat i forbindelse med provenuberegningerne af den midlertidige kontantydelse, som blev aftalt i Finansloven for 2015. Endelig har Danmarks Statistik (DST 2012) forsøgt at estimere en lønligning til ADAM-modellen. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

Danske studier på lønligninger

Finansministeriet henviser til to studier fra danske institutioner: Erhvervsministeriet m.fl. (1996) og DØR (1997). Imidlertid er der i ingen af de to studier foretaget en selvstændig estimation af størrelsen af deltagelseeffekten.

I Erhvervsministeriet m.fl. (1996: 120) angives det, at både DØR og DST har estimeret lønligninger til hhv. modellerne SMEC og ADAM, som resulterer i en elasticitet på 1,0. Erhvervsministeriet m. fl. (1996: 120) estimerer på baggrund af disse to institutioner selv en lønligning med nettokompensationsgrader (dvs. efter skat, transportomkostninger og evt. offentlige ydelser) og får derved en elasticitet på 1,0. I studiet er ikke angivet hvilken lønligning, der er estimeret på, ej heller hvilke data; fx hvilken tidsperiode og øvrige forklarende variable. Den manglende dokumentation for resultatet gør det tvivlsomt, om dette estimat er brugbart i dag 20 år senere.

I DØR (1997: 114) er der heller ikke tale om en selvstændig estimation. I stedet sker beregningerne på en økonomisk model, MODULA, hvor elasticiteterne lægges ind som *forudsætninger* for at beregne effekten af hhv. et beskæftigelsesfradrag og lavere dagpenge. Modellen er i øvrigt designet til at ligne den danske økonomi i 1994 og har ikke fuldt ud mulighed for at modulere et aftrappet beskæftigelsesfradrag, der sidestilles med reduktion af dagpengene. Man skulle mene, at de indlagte forudsætninger giver anledning til stor forsigtighed om anvendelsesmulighederne af resultaterne her mere end 20 år

efter. Modelkørslen giver det resultat, at en sænkelse af dagpengene med 8,2 pct. vil reducere ledigheden med 1,2 procentpoint, jf. DØR (1997: 126). Det fremgår ikke, hvor mange procentpoint kompensationsgraden reduceres ved denne procentvise sænkelse af dagpengene.

Henvisningerne til disse to ovenfor nævnte studier giver altså ikke meget forskningsmæssigt belæg for, at man kan regne med Finansministeriets tommelfingerregel.

I DST (2012) er der derimod en mere udførlig dokumentation for estimation af ADAM-modellens lønligning. I sin dokumentationsrapport fra 2012 om ADAM-modellen omtaler Danmarks Statistik udfordringerne med at estimere modellens lønligning ved brug af bruttokompensationsgraden. I forbindelse med estimation af modellens lønligning fremgår det, at strukturledigheden alene er en funktion af kompensationsgraden, selvom strukturarbejdsløsheden afhænger "af andre arbejdsmarkedspolitiske instrumenter end kompensationsgraden, fx af dagpengeperiodens længde og aktiveringsreglernes udformning" (DST, 2012:122). Estimationen af kompensationsgradens koefficient i lønligningen viser en elasticitet på 0,766, hvilket er urealistisk højt. Danmarks Statistik skriver herom, at

» Koefficienten på 0,766 til kompensationsgraden indebærer, at den langsigtede arbejdsløshed mindskes med 0,766 pct. af arbejdsstyrken, hvis kompensationsgraden falder med 1 procentpoint. Det er en påfaldende stor effekt, og det er sandsynligt, at den estimerede koefficient til kompensationsgraden er kunstigt høj, fordi de seneste ti års fald i kompensationsgraden er kommet sammen med andre og svært kvantificerbare stramninger i arbejdsmarkedspolitikken, fx afkortning i dagpengeperioden og særlig indsats over for unge arbejdsløse. Det betyder, at man må regne med, at det har mindre effekt at ændre dagpengenes kompensationsgrad, end den estimerede koefficient angiver.

(DST 2012: 130)

På den baggrund er variablen dubleret i lønligningen, hvor der er antaget et konsensussskøn på 0,1 hentet fra Arbejdsmarkedskommissionen (2009), og der er konstrueret en variabel med en koefficient på 0,666 svarende til resten af koefficienten for den estimerede kompensationsgrad.

Et andet problem med lønligningen er, at statistiske test viser en beskedne kausalsammenhæng mellem netop kompensationsgraden og ledigheden: "Den beskedne Dickey-Fuller statistik på 1,57 henviser til, at arbejdsløsheden og kompensationsgraden ikke kointegrerer. Det tyder på, at den langsigtede arbejdsløshed må afhænge af mere end kompensationsgraden, men som omtalt i begyndelsen af afsnit 7.1, har vi ikke fundet andre forklarende variable." (DST 2012:129). Med andre ord bruger DST et konsensussskøn for forholdet mellem kompensationsgrad og ledighed, fordi en korrelationsanalyse på danske data antyder, at der ikke kan estimeres en passende lønligning, der indeholder et ligefrem kausalt forhold mellem ledighed og kompensationsgrad. For som DST skriver, så må man i lige så høj grad formode, at andre arbejdsmarkedspolitiske tiltag har været medvirkende til at forklare udviklingen i ledigheden.

Et tredje væsentligt forhold i denne sammenhæng er, at DST alene ser på perioden fra 1983 og frem. Dette skyldes, at løndannelsen ifølge DST (2012: 120-123) ændrer sig over tid. I Danmark ser der således ud til at være et brud omkring 1983 med overgangen til fastkurspolitikken. Dette betyder, at forskellige lønligninger kan forklare forskellige perioder – eller omvendt: Samme lønligning kan ikke meningsfuldt forklare hele perioden siden 1960'erne. Dette er en central konklusion, da det stiller spørgsmålstegn ved, om man overhovedet kan bruge estimater for deltagelseeffekten fra studier baseret på lønligninger. Særligt senere studier på tværs af lande tager ikke højde for bruddet i løndannelsen i Danmark.

Lønligningsstudier på tværs af lande

Konklusionen hos Danmarks Statistik er central og har betydning for et tredje hovedstudie, som Finansministeriet bruger til at begrunde sin idé om, at lavere kompensationsgrad giver lavere ledighed. For Finansministeriet har ifølge Folketingets Økonomiske konsulenter (FT, 2017) oplyst, at ministeriet siden 2014 har brugt en anden elasticitet end den generelle formel til at skønne over adfærdseffekterne specifikt for gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Der er ikke officiel dokumentation for, hvordan der er regnet i de forskellige lovændringer m.v. Men i forhandlingerne om indførelsen af den midlertidige kontantydelse, som Enhedslisten forhandlede med SR-regeringen om i Finansloven for 2015, beskriver Finansministeriet i et notat, at man regner med en større elasticitet end i det generelle regneprincip. Her bruges en artikel af Forslund et al. (2008) som belæg for antagelsen om, at når bruttokompensationsgraden stiger 1 pct., stiger strukturelledigheden 2,2 pct.

Studiet estimerer en lønligning på data for et panel af fire nordiske lande i perioden 1967–1997. Studiet når frem til, at

» Unemployment benefits are not as important as suggested by the standard Nash bargaining model, but they still play an important role. When replacement ratios increased around 1970, unemployment initially remained low, but the increase in benefits helps to explain subsequent high nominal wage increases and loss of competitiveness, which eventually led to rising unemployment.”

(Forslund et al. 2008, p. 189)

Dette resultat synes imidlertid noget usikkert. For den 30-årige estimationsperiode går netop henover det brud, som opstår i løndannelsen i Danmark i begyndelsen af 1980'erne. Det er derfor højst tvivlsomt om én lønligning, som Forslund et al. (2008) bruger til at udlede forholdet mellem kompensationsgrad og ledighed, alene kan godtgøre denne sammenhæng. Data er samtidig mindst 20 år gamle. Når man ser på udviklingsforløbene i de fire lande, som Forslund et al. (2008) behandler, er der da også stor forskel på, om der er en egentlig sammenhæng at spore mellem ledighed og kompensationsgrad, jf. Figur 2.8 til Figur 2.11.

Figurerne viser, at

- *Norge* er det eneste land, hvor det gennem hele perioden er en nogenlunde sammenhængende udvikling i både kompensationsgrad og ledighed, jf. Figur 2.10.
- *I Danmark* er der en nogenlunde ensartet udvikling i de to størrelser fra omkring 1970 og frem til midten af 1980'erne. Herefter er samvariationen ikke entydig.
- *I Finland og Sverige* stiger kompensationsgraden fra begyndelsen af 1970'erne og frem til midten af 1990'erne. Arbejdsløsheden fluktuerer hen over 1970'erne til 1980'erne, men stiger først fra 1990'erne, hvor to store kriser ramte finans- og boligmarkedet i begge lande. Stigningen i ledigheden kan altså ikke henføres til arbejdsmarkedspolitikken.

Ser man på den betydelige forskel mellem udviklingen i ledighed og kompensationsgrad i de fire lande, virker konklusionen hos Forslund et al. (2008) noget fortænkt. Særligt for Sverige og Finland virker konklusionen om at “the increase in benefits helps to explain subsequent high nominal wage increases and loss of competitiveness, which eventually led to rising unemployment” uholdbar. Forklaringen skulle angiveligt være, at der er en forsinkelse i gennemslaget af den højere kompensationsgrad. Men som man kan se af figurerne går der mere end 20 år, før stigningen i ledigheden sætter ind.

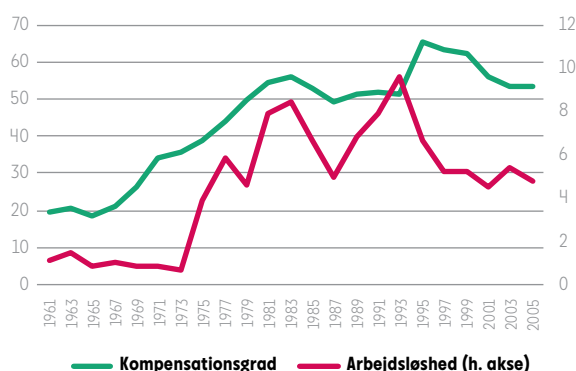
Göran Zettergren fra det svenske TCO har kritiseret denne konklusion, fordi den i hvert fald for Sveriges vedkommende ikke flugter med den historiske virkelighed:

» ... denna förklaring framstår inte som särskilt övertygande. Arbetslösheten i Sverige började inte stiga förrän 1991, närmare 20 år efter att ersättningsgraden började höjas. Det stämmer visserligen att de svenska lönerna ökade mycket snabbt under den andra halvan av 1970-talet, vilket också undergrävd landets konkurrenskraft. Detta berodde dock mer på att löntagarna ville ha "kompensation" för oljeprisuppgångarna 1973 och 1979, än på den höjda arbetslöshetsersättningen. Den svenska kronan devalverades flera gånger under åren 1976–1982, vilket medförde att de höga löneökningarna inte resulterade i hög arbetslöshet utan bara i hög inflation. Under hela 1980-talet var i själva verket löneandelen i näringslivet betydligt lägre än under 1970-talet, trots att ersättningsgraden då var betydligt högre. Löneandelen var till och med lägre även under överhettningssåren 1990–91 än vad den hade varit något enskilt år under hela 1970-talet. Att argumentera för att ersättningsgraden skulle ha drivit upp lönerna och i förlängningen arbetslösheten i Sverige håller därför inte.

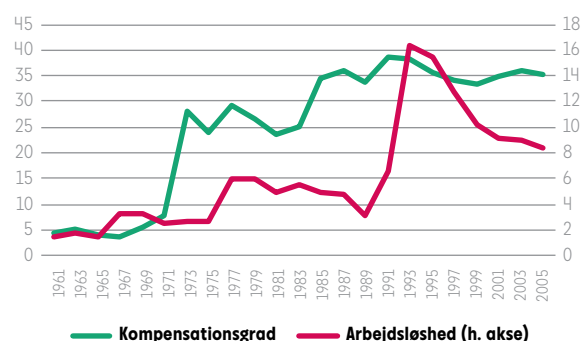
(TCO, 2013, p. 34)

Et lag på 20 år findes der ifølge Zettergren heller ikke belæg for i den internationale litteratur af denne type. Her er laggene af meget kortere varighed.

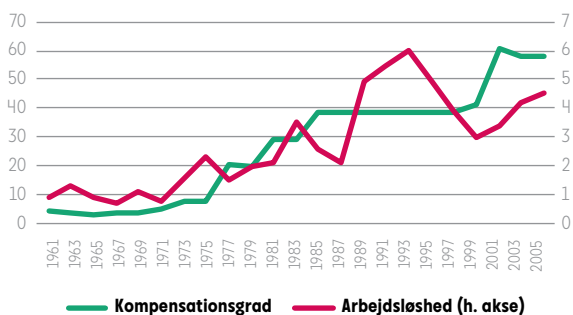
Figur 2.8. Ledighed og kompensationsgrad i Danmark, pct.



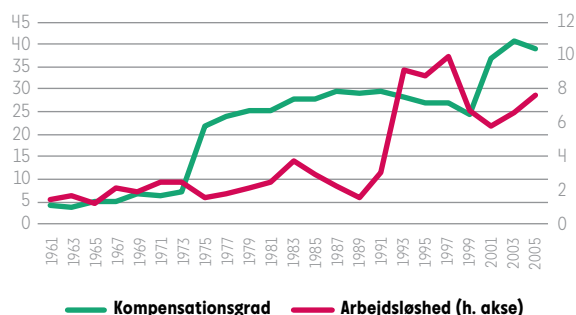
Figur 2.9. Ledighed og kompensationsgrad i Finland, pct.



Figur 2.10. Ledighed og kompensationsgrad i Norge, pct.



Figur 2.11. Ledighed og kompensationsgrad i Sverige, pct.



Anm.: Figurerna visar utvecklingen i bruttokompensationsgraden som et gennemsnit af forskellige familietyper, livssituationer og varighed på understøttelse.
Kilde: Som i Figur 2.5 og Figur 2.6.

Hvor solide er estimater fra lønligningsstudier?

Vores gennemgang af lønligningsstudierne peger på, at de ikke giver noget solidt fundament for at skønne over størrelsen af deltagelseeffekten, når kompensationsgraden sænkes. For det første er flere af studierne fra 1990'erne. For det andet mangler der dokumentation for, hvordan elasticiteterne er fremkommet, og i det ene studie var der tale om, at studiet blot anvendte eksisterende viden om forholdet til en økonomisk model. I det nyere studie af Forslund et al (2008) estimeres på en periode på tværs af lande, hvor der i hvert fald i Danmark ifølge Danmarks Statistik ikke meningsfyldt kan estimeres én lønlikning på grund af brud i løndannelsen. Samtidig er der så store lag mellem stigningen i den faktiske kompensationsgrad og ledighed, at den estimerede lønliknings elasticitet mht. kompensationsgraden ikke meningsfyldt kan beskrive udviklingen i Sverige og Finland.

En lignende konklusion når Folketingets økonomiske konsulenter frem til i deres analyse fra 2017:

» Umiddelbart vurderet virker det som om, at det er svært at modellere en stabil sammenhæng mellem lønstigningstakten og ledigheden. Endvidere vælger Danmarks statistik i 2012 ikke at bruge resultaterne for en estimeret lønlikning. På den baggrund vurderes denne type af studier ikke umiddelbart at være særlig robuste som belæg for valg af deltagelseselasticitetens størrelse. Derudover estimeres lønrelationer tilsyneladende på baggrund af estimationsperioder over en udvalgt årrække som f.eks. 70'erne. Det betyder med andre ord, at det vurderes, at denne type studier giver et usikkert fundament for at forudsige konsekvenser af en ændring i kompensationsgraden på langt sigt.

(FT 2017: 21)

Samlet set gør disse forbehold overfor studierne metode og konklusioner, at lønligningsstudierne ikke efter vores mening kan anvendes til at beregne deltagelsesvirkning af initiativer, der ændrer på kompensationsgraden i Danmark. Og det kan slet ikke bruges til at skønne over provenuvirkningen for de offentlige kasser. Det illustrerer eksemplet med den midlertidige kontantydelse til fulde.

Boks 2.3. Hvorfor vælge en højere elasticitet?

Jo højere strukturledigheden er, jo større deltagelseeffekt (i procentpoint eller antal personer) vil denne elasticitet resultere i. I Tabel 2.2 er forskellen illustreret for 2014. Som man kan se, er effekten på strukturledigheden dobbelt så stor med dette regneprincip. Hvorfor har regeringen og Finansministeriet valgt dette regneprincip i stedet for den generelle metode?

Det oplagte svar er, at det er politisk motiveret. For jo større elasticitet, jo større dynamisk effekt af en reform: Højere elasticitet betyder, at man regner med, at færre er ledige (flere kommer i arbejde) og dermed flere indtægter i statskassen. På den måde kan de positive virkninger af en reform pustes op.

Men det virker også den anden vej. Det bliver markant dyrere for modstandere af fattiggørelsespolitikken at rulle reformerne tilbage. I Boks 2.1 er beskrevet hvordan SR-regeringen mente, at det ville kræve, at Enhedslisten disponerede mere end 600 mio. kr. til den midlertidige kontantydelse, selvom det egentlige ydelsestræk blot var 10-20 mio. kr. Resten var "dynamiske effekter". Ved at anvende den højere elasticitet blev det altså mere omkostningsfuldt at dæmpe effekterne af dagpengereformen gennem ydelsesforlængelse.

FORTSÆTTES NÆSTE SIDE »»

Tabel 2.2. Effekt på strukturledighed ved 1 pct. øget bruttokompensationsgrad, 2014

	Forslund et al. (2008)–metode	FM (2012)–generel metode
Ændring i ledighed (procentpoint)	0,073	0,034

Anm.: Det er antaget, at strukturledigheden er 3,3 pct. og kompensationsgraden er 49 pct.

Kilde: Egne beregninger.

MIKROSTUDIER AF LEDIGHEDSFORLØB

Den tredje type studier, som Finansministeriet henviser til, er mikrostudier, der ser på lediges forløb på dagpenge. I en kommentar til Folketingets økonomers rapport om deltagelseeffekten fra januar 2017, skriver Finansministeriet, at

» Til dagpengekommissionens arbejde blev der i 2015 gennemført en effektevaluering, som netop bygger på ydelsesændringer i løbet af dagpengeperioden, som peger på en signifikant effekt, jf. Dagpengekommissionen – teknisk analyserapport. DØR, SFI og Beskæftigelsesministeriet har ligeledes evalueret virkningen af en reduktion af dagpengeydelsen, som følge af kortere ydelsesperiode, og når også frem til en signifikant effekt af lavere ydelse.

(FM 2017).

Finansministeriet henviser til, at der siden 2014 er udgivet en række studier, som ser på effekten af dagpengeperiodens forkortelse og som forsøger at udlede deltagelseeffekten heraf. Alle studier bruger samme metode – en såkaldt *proportional hazard model* – men med forskellige data og forskellige specifikationer. I dette afsnit ses alene på Dagpengekommissionen (2015). For en gennemgang af de andre studier, se Folketingets økonomiske konsulenter (FT 2017: 23–30).

Generelt gælder det dog for mikrostudierne, at de er velegnede til at se på individuelle forløb, hvor årsag og virkning er lettere at adskille i tid. Det betyder, at mikrostudierne i højere grad kan sige noget om kausalitetsforholdet mellem de studerede individers kompensationsgrader og ledighedsforløb. Problemet for mikrostudierne er imidlertid, at de – i hvert fald den type proportional hazard-modeller, som de danske studier anvender – ikke umiddelbart kan slutte fra effekten på individuelle ledige til den aggregerede ledighed. Med andre ord er det ikke sikkert, at den samlede ledighed bliver lavere af, at en gruppe af ledige hurtigere finder arbejde, fordi der kan være tale om fx fortrængning af andre ledige/beskæftigede fra arbejdsmarkedet. Dermed kan mikrostudierne ikke uden videre udgøre et belæg for Finansministeriets tommelfingerregel om, at en lavere kompensationsgrad giver lavere ledighed. Og som vi skal se nedenfor, er der væsentlige problemer i den måde, som Dagpengekommissionen forsøger at omregne effekten af højere afgang fra ledighed til beskæftigelse til en aggregeret ledighedseffekt.

Dagpengekommissionens analyse af den forkortede dagpengeperiode

Dagpengekommissionen analyserer på deltagelseeffekten af dagpengeperiodens forkortelse fra 4 til 2 år. Ved at se på ledighedsforløb for forskellige grupper af ledige før og efter reformens ikrafttræden finder Dagpengekommissionen, at den forkortede dagpengeperiode har ført til en stigning i afgang fra ledighed til beskæftigelse. Men stigningen i afgang fra ledighed til beskæftigelse er kun marginalt større end afgang fra ledighed til "andet end beskæftigelse" fra starten af dagpengeperioden og frem til 4 uger efter ophør af dagpenge, jf. Figur 2.12.

"Andet end beskæftigelse" dækker både over ledige, som overgår til andre sociale ydelser og ledige som bliver selvforsørgende. Med andre ord er der altså tale om, at reformen i lige så høj grad omplacerer folk på andre eller ingen sociale ydelser, som at reformen får ledige til hurtigere at finde et job. Dette er i sig selv en bemærkelsesværdig konklusion, fordi det har stor betydning for, hvilke slutninger man kan drage om den samlede effekt på ledigheden og samfundsøkonomien.

Mikroanalyse begrænser udsagnskraften

Dagpengekommissionen bruger en såkaldt proportional hazard-model til at skønne, hvorvidt de berørte ledige hurtigere finder arbejde, end de ellers ville have gjort uden reformen. Til dette formål sammenligner kommissionen ledighedsforløbene på individniveau for ledige i perioden 2008-2013. Resultaterne af denne analyse er gengivet i figur 2.12. (Dagpengekommissionen, 2015:30-34).

For at sammenligne ledighedsforløbene for de ledige, som er arbejdsløse på meget forskellige tidspunkter og med meget forskellige forudsætninger, forsøger kommissionen at tage højde for tre forhold: For det første effekten af de forskellige midlertidige ydelser, som blev indført løbende 2013-15 for at afbøde konsekvenserne af reformen. For det andet at konjunktursituationen var forskellig før og efter reformen. Og for det tredje var de grupper af ledige, som sammenlignes før og efter reformen, forskellige med hensyn til kvalifikationer, alder mv.

Disse forhold forsøger Dagpengekommissionen at tage højde for i en analysemodel kaldet proportional hazard, som skønner over sandsynligheden for, at den ledige afgår fra ledighed til beskæftigelse eller andet end beskæftigelse. Imidlertid betyder disse forbehold, at modellen alene kan sige noget om adfærdseffekten for bestemte persontyper. Det betyder, at den rapporterede adfærdseffekt, jf. Figur 2.12, som senere generaliseres, alene gælder for den "standardperson" som Dagpengekommissionen fremdrager. Standardpersonen i Dagpengekommissionens analyse er

» kvinde, gift, 25-35 år, har børn, etnisk dansker, bor i region Hovedstaden, ufaglært, blev ledig i 1. halvår af 2013 [...] har en indkomst svarende til gennemsnitsindkomsten i året op til påbegyndelse af ledighed.

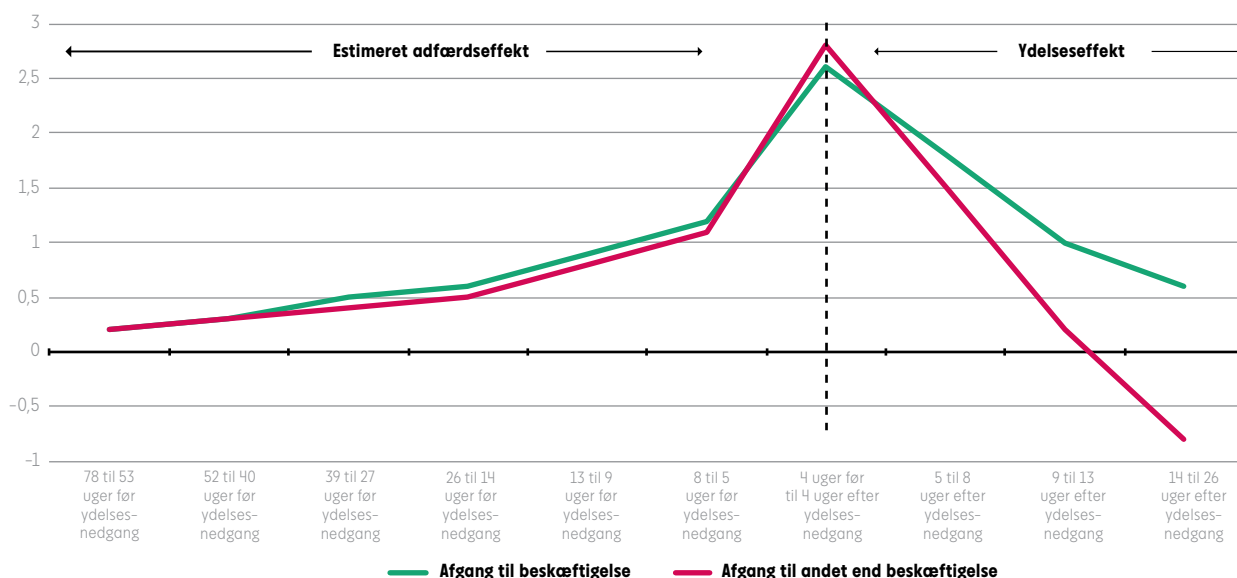
(Dagpengekommissionen 2015: 33, note)

Med andre ord betyder det, at adfærdseffekten er anderledes for andre personkategorier: fx en faglært, single mand, 50-60 år, bor i region Syddanmark osv. Dagpengekommissionen mener ikke, at dette er af større betydning, og kommissionen forholder sig ikke til det efter rapporteringen af resultatet for standardpersonen. Dagpengekommissionen oplyser heller ikke, hvorfor netop denne type standardperson er valgt. Problemet er, at det kan lede til, at de modeller der bygges på baggrund af den estimerede adfærdseffekt, er misvisende.

Adfærdseffekten deles op i en *estimeret adfærdseffekt*, som ligger op til den forventede reduktion af kompensationsgraden (bortfald af dagpenge), og en *ydelseseffekt*, som ligger efter overgangen til en lavere ydelse. I den senere konstruktion af den samlede dagpengemodel er dette afgørende.

Årsagen til, at det bliver kritisk, er, at kommissionen benytter denne adfærdseffekt på 2,6 pct. 4 uger op til og efter en ydelsesnedgang som et mål for adfærdseffekten hos alle dagpengemodtagere. Kommissionen brugte resultatet til at bygge den "Dagpengemodel", som anvendtes til at vurdere deltagelseeffekten af det forslag, som dannede udgangspunktet for den aftale om et nyt dagpengesystem, som blev indgået i 2015. I Dagpengemodellen beregnes adfærdseffekten af at sænke dagpengeniveauet, og her antages det, at arbejdsstyrken er fuldstændig homogen, dvs. at man ikke skelner mellem køn, uddannelse osv. Dette er der som ovenfor anført ikke belæg for.

Figur 2.12. Effekt af ydelsesnedgang på 1 pct. på afgang fra ledighed til "beskæftigelse" og "andet end beskæftigelse", (pct.)



Kilde: Dagpengekommission (2015)

Tilbagelægning overvurderer beskæftigelseseffekt

Et lige så stort problem i Dagpengekommissionens studie er, at den analyserer på lediges samlede antal afgang fra dagpengesystemet. Dette kaldes "tilbagelægning" og betyder, at en person, som forlader dagpengesystemet og vender tilbage kort tid efter, tælles med det antal gange, som personen overgår til beskæftigelse. Det betyder, at afgangsraten til beskæftigelse øges på flere tidspunkter i forløbet op til dagpengeophøret.

I den tekniske baggrundsnotat hedder det, at den "... samme person kan således optræde med flere afgang fra ledighed til beskæftigelse i løbet af det samme ledighedsforløb. Dette scenarie har den største repræsentativitet." (Dagpengekommissionen 2015: 29).

Men det er ikke den mest repræsentative måde at opgøre effekten på. En langt mere repræsentativ måde at opgøre afgang fra dagpenge er, når en person rent faktisk får et job i en længere periode. Denne fremgangsmåde benyttes af SFI (2014), som på den baggrund finder frem til en langt lavere effekt af dagpengenes ophør. Når Dagpengekommissionen anvender tilbagelægning af alle forløb, fører dette altså til en overvurdering af, hvad deltagelseffekten af dagpengeforkortelsen er.

Beskæftigelsesministeriet (2016) har siden udgivelsen af Dagpengekommissionens rapport lavet sin egen evaluering af dagpengereformen. En central konklusion i Beskæftigelsesministeriets rapport om effekten af dagpengeforringelsen er netop, at effekten på afgang fra dagpenge til beskæftigelse er langt større, når alle forløb medtages:

- » Umiddelbart kunne det formodes, at ledige med flere ledighedsforløb, som er afspejlet i modellen med tilbagelægning, har større sandsynlighed for at afgå til beskæftigelse, og derved ville have nemmere ved at reagere på udløb af dagpengere end ledige, der er uafbrudt ledige indtil to år, som er tilfældet i modellen uden tilbagelægning. Effekten i modellen med tilbagelægning er langt større, hvis antallet af personer betragtes, da denne metode medtager alle ledige på tidspunktet for ydelsesreduktionen.

(Beskæftigelsesministeriet 2016: 18)

Beskæftigelsesministeriet mener, at SFI *undervurderer* effekten af dagpengereformen, fordi der ikke er tilbagelægning, men skriver alligevel advarende om sin egen analyse, at "[d]et skal dog pointeres, at den samme person kan have flere afgange til beskæftigelse, og beskæftigelseseffekten ikke tager højde for længde af det efterfølgende beskæftigelsesforløb."

Kort og godt bidrager hverken Dagpengekommisionen eller Beskæftigelsesministeriets analyser til en afklaring af, om folk kommer hurtigere i ordinær og kvalificeret beskæftigelse – og dermed viser analyserne ikke, om dagpengereformen reelt virker til at sikre varig beskæftigelse til de berørte grupper.

Fra mikro til makro – usikkert hvad det betyder for aggregeret ledighed

For at omregne deltagelseeffekten for den betragtede gruppe af ledige, som er fundet i Dagpengekommisionens analyse af dagpengeperiodens forkortelse, til en makroeffekt, bygger kommissionen en dagpengemodel. Den består i virkeligheden af fire delmodeller. Det interessante er den såkaldte Markov-model, som på makroniveau foretager skøn over virkningerne på antallet af ledige, beskæftigede osv., når der sker ændringer i kompensationsgraden. Modellen er konstrueret med befolkningen inddelt i tre grupper: Dagpengemodtagere, Beskæftigede og Modtagere af øvrige ydelser, og der er knyttet bestemte sandsynligheder til afgang fra en gruppe til en anden.

Her indarbejder Dagpengekommisionen de skønnede adfærdseffekter fra analysen af dagpengereformen som elasticiteter, der angiver sandsynligheden for at afgå fra ledighed til beskæftigelse. På den måde kan "... ændret adfærd – fx mere intensiv søgeadfærd – gennem ændringer i overgangssandsynlighederne omregnes til virkninger på det samlede ledighedsniveau, beskæftigelse mv." (Dagpengekommisionen 2015: 65, boks 4.1). Med andre ord omsættes de beregnede adfærdseffekter fra dagpengeanalysen til effekter på den samlede ledighed ved at oversætte, hvordan ændringer i sandsynligheden for afgang fra ledighed til beskæftigelse påvirker den samlede gruppe af lediges overgangssandsynlighed og dermed til et strukturelt ledighedsniveau.

For den *estimerede adfærdseffekt* er elasticiteten for *afgang til beskæftigelse* ved en reduktion i kompensationsgraden på 10 pct., at afgang til beskæftigelse øges med 26 pct. Afgang til andet end beskæftigelse er for en tilsvarende ydelsesnedgang hele 28 pct..

For "*ydelseseffekten*" er det imidlertid bemærkelsesværdigt, at kommissionen alene indarbejder sandsynligheden for at overgå fra ledighed til beskæftigelse. Kommissionen har valgt ikke at indarbejde sandsynligheden for at overgå til "andet end beskæftigelse" i ydelseseffekten: Der ses altså helt bort fra, at en sænkelse af kompensationsgraden fører til øget afgang fra dagpenge til andre sociale ydelser, når den ledige er endt på en lavere ydelse. Dagpengekommisionen begrundede dette således:

» Det er valgt kun at lade ydelseseffekten påvirke afgang til beskæftigelse og ikke afgang til andet end beskæftigelse. Mens der tages højde for en øget afgang til andet end beskæftigelse i dagpengeperioden op til og omkring en ydelsesændring i dagpengesystemet, jf. den estimerede adfærdseffekt ovenfor, ses der derved bort fra incitamenterne til efter en ydelsesnedgang at skifte til andre typer af ydelser. Ifølge de gældende regler er niveauet for fx sygedagpenge knyttet til den maksimale dagpengesats. Derudover skal antagelsen ses i lyset af at afgang fra dagpenge til andre ydelser kan påvirkes af en række andre faktorer (...)

En øget afgang fra dagpenge til andre ydelser i forlængelse af en reduktion af dagpengesatsen må for de præsenterede effektvurderinger i de efterfølgende kapitler forventes at indebære højere offentlige udgifter. "

(Dagpengekommisionen 2015, p. 67)

Med andre ord betyder det altså at de effektvurderinger, som Markov-modellen giver ophav til, ikke fuldt ud medtager den udstødning fra arbejdsmarkedet, som sænket kompensationsgrad giver anledning til. Dermed bliver det samlede skøn for effekten af en lavere kompensationsgrad i dagpengesystemet ikke retvisende. Dagpengekommissionen medgiver også, at omkostningerne ved indgreb af denne type er højere, end hvad de rapporterede resultater ellers tilsiger.

Hvor solide er estimater fra mikrostudier?

Som vi har set ovenfor, er der en række forbehold for Dagpengekommissionens analyse, som gør det højst usikkert, om de estimerede sandsynligheder for at overgå fra ledighed til beskæftigelse faktisk kan bruges til at bekræfte Finansministeriets generelle regnemetode.

- For det første er resultaterne af analysen knyttet til standardpersonen, og kan ikke generaliseres.
- For det andet er dette resultat formentlig overvurderet, fordi analysen baserer sig på tilbagelægning i stedet for den mere retvisende opgørelse som SFI (2014) anvender.
- For det tredje udelukker kommissionen effekten på afgang til andre sociale ydelser, når ydelseseffekten indlægges i Markov-modellen, som omsætter den identificerede effekt til aggregerede størrelser. Dette betyder, at selvom man antager de rapporterede elasticiteter, så er den skønnede deltagelseeffekt overvurderet, når den ikke tager højde for den negative arbejdsudbudseffekt.
- For det fjerde er der ikke dokumentation for, at beskæftigelseseffekten skulle være rensat for fortrængning.

Samlet set må man konkludere, at Dagpengekommissionens analyse ikke bekræfter Finansministeriets antagelse om deltagelseeffektens størrelse og samfundsøkonomiske konsekvenser.

MANGLENDE EFFEKTER I FINANSMINISTERIETS REGNEMETODER

Vi har i de forgangne afsnit set på, hvor tyndt et grundlag Finansministeriets regnemetode til beregning af deltagelseeffekter hviler på. Ikke blot stiller vores gennemgang spørgsmålstejn ved størrelsen af effekten af at sænke kompensationsgraden i Danmark, men også ved, om der overhovedet er tale om en dokumenteret kausalitet fra kompensationsgrad til ledighed. Men selv hvis vi godtager Finansministeriets teori om, at fattigere arbejdsløse vil skabe flere job og lavere ledighed, så er der en række meget centrale effekter, som ikke indgår i Finansministeriets regnesetup. Disse effekter er økonomisk set negative effekter som trækker den samfundsøkonomiske, og dermed også den finanspolitiske effekt af flere arbejdspladser eller lavere ledighed, ned. I det følgende gennemgår vi adskillige studier, som dokumenterer sådanne effekter på en række andre lande. Gennemgangen er ikke udtømmende, men hviler på samme principper som studiet fra tidligere og nuværende vismænd Torben M. Andersen og Michael Svarer (Andersen m.fl., 2015:4), nemlig at "den meget store teoretiske litteratur om ydelsessystemets indretning og effekter ikke gennemgås systematisk men kun refereres i de tilfælde, hvor det vurderes særligt relevant. "

Negative effekter af at forringe ydelser

Det kan potentielt have en række negative og betydelige virkninger på samfundsøkonomien, når man forringer ydelserne for de arbejdsløse, fx effekt på jobmatch, arbejdsudbud, løn i efterfølgende job, aggregeret efterspørgsel, skatteindtægter mv.. Disse effekter er afgørende for at kunne foretage en nøgtern og objektiv vurdering af de samfundsøkonomiske virkninger af ændringer i dagpengesystemet eller andre ydelser relateret til arbejdsmarkedet, fx kontanthjælp eller (førtids) pension. Vi vil gennemgå en række af effekterne og på baggrund af internationale studier belyse, hvor problematisk det er ikke at medtage disse effekter, når der skal skønnes over virkningen på samfundsøkonomien af at reducere kompensationsgraden.

Matcheffekter

Det første relaterede problem er kvaliteten af det jobmatch, der kommer ud af øget søgeintensitet. Dette kaldes *matcheffekten*. Matcheffekten er den effekt på match mellem jobbet og den ledige, som øget søgeintensitet har. For en af hovedårsagerne til, at der findes arbejdsløshedsforsikring i form af dagpenge, er netop, at den ledige skal have tid til at finde sig et nyt arbejde, der svarer til de kvalifikationer og kompetencer, som den enkelte ledige har oparbejdet – ofte over lang tid. Det giver en samfundsgevinst, når oparbejdede færdigheder bruges i det rette job.

Således har det inden for den arbejdsmarkedsrelaterede forskning været fremført i årtier, at muligheden for at søge og finde det rette job har en række gavnlige effekter på økonomi og beskæftigelse. For det første kan et bedre match give produktivitetsgevinster, fordi de ledige kan bruge deres kvalifikationer på den mest optimale måde. For det andet kan en søgning mod bedre jobs fra de lediges side føre til, at virksomhederne pga. det øgede udbud af arbejdskraft opretter flere af de job, som kræver højt kvalifikationsniveau og dermed giver høj produktivitet. Derfor er det ikke givet på forhånd at en lavere dagpengeydelse eller øget pres for søgeaktivitet, som det er indbygget i de fleste ændringer i dagpengeaftalen, vil føre til bedre samfundsøkonomi, jf. Tatsiramos & Van Ours (2012: 8-9) for et overblik over denne litteratur.

For det kan give et samfundsøkonomisk tab, når den ledige får eller tager imod et job, som slet ikke svarer til kvalifikationer og kompetencer. Dette kan både lede til at opgaverne løses ineffektivt, og til at kvalifikationerne hos den enkelte mistes. Ligeledes kan tilknytningen til arbejdsmarkedet blive usikker og meget omskiftelig, hvis der er tale om midlertidige stillinger, uden perspektiv om at kunne blive i jobbet.

Flere studier i den økonomiske litteratur peger på, at når ledige tvinges ud i øget søgeaktivitet, forrises kvaliteten af den efterfølgende tilknytning til arbejdsmarkedet. Det kan være i form af kortere tid inden de falder tilbage i ledighed, eller at stabiliteten i den efterfølgende beskæftigelse reduceres. Det kan også være, at den ledige må acceptere en markant lavere løn i det efterfølgende job eller tvinges ud i korttidsansættelser, eller vedvarende får lavere beskæftigelsesgrad og dermed indkomst.

Efterfølgende beskæftigelse og beskæftigelsesgrad

Tatsiramos (2006) viser på data fra 8 europæiske lande, at selvom modtagelse af understøttelse forlænger varighed af ledighedsforløb, så har understøttelse en positiv effekt på varigheden af efterfølgende job. Denne effekt er mest udtalt i lande med generøst understøttelsesniveau og for ledige med mere end 6 måneders ledighed. Effektens størrelse kan kvantificeres til, at varigheden i efterfølgende job er 2-4 måneder længere for understøttelsesmodtagere end for ikke-modtagere, hvilket svarer til en 10-12 procents forlængelse i forhold til den gennemsnitlige varighed af efterfølgende job. Lignende resultater fås hos Centeno & Novo (2006) og Centeno (2002), hvor sidstnævnte peger på, at der i særdeleshed er en positiv effekt på varigheden af job efter ledighed under lavkonjunkturer. Det peger i retning af, at elasticiteterne er konjunkturafhængige.

Petrongolo (2008) viser på engelske data for afgang fra ledighed efter en reform (JSA), der strammede kravene til lediges søgeaktivitet, at strengere søgekrav leder til positiv og signifikant stigning i afgang fra ledighed til beskæftigelse, men til en negativ effekt på arbejdstiden 1 år efter overgangen til beskæftigelse. Selvom reformen flyttede folk fra ledighed til beskæftigelse, var reformen ikke i stand til at skaffe nye varige job til de ledige. Samtidig havde reformen en negativ og vedvarende effekt på den årlige lønindkomst efter endt ledighedsforløb. Studiet indikerer ca. 600 £/år initialt, hvilket varer ved så længe som 4-5 år efter ledighedsskock. Reformen førte ligeledes til en stigning i afgang fra ledighed til andre sociale overførsler, særligt helbredsrelaterede. Sandsynligheden for afgang til *Incapacity Benefits* (svarende til en slags førtidspension) stiger således med 2,5-3,0 pct. efter reformen.

Fortrængningseffekter

Den mere intensive søgning kan også have en *fortrængningseffekt*. Det betyder, at en gruppe af ledige med flere kvalifikationer tager jobs, som de egentlig er overkvalificerede til og derved fortrænger grupper, som egentlig sagtens kan udføre jobbene men som fravælges, fordi der kun eksisterer et begrænset antal stillinger. Med andre ord har den intensive søgning ikke ført til, at der bliver skabt flere job i økonomien, men derimod blot til, at nogle grupper bliver fortrængt fra arbejdsmarkedet i konkurrencen om jobbene. Dette skaber blot langtidsledighed hos bestemte grupper og påfører dem omkostningerne ved, at de andre ledige kommer i beskæftigelse.

I den internationale litteratur er der flere studier, der peger på, at der sker en fortrængning, når antallet af jobs ikke vokser, mens arbejdsudbuddet stiger som følge af øget søgeintensitet. Dermed øges konkurrencen om jobbene og resultatet er, at de "stærkeste" ledige først kommer i job. Dermed ændres alene på sammensætningen af langtidsledigheden, og der er ikke opnået samfundsgevinst. For eksempel finder Gautier m.fl. (2012) på danske data, at intensivering af jobsøgning hos nogle grupper af ledige kan have en spill-overeffekt på ledige, der søger mindre. I et forsøg med intensiveret hjælp til jobsøgning for nogle grupper fik disse hurtigere arbejde, men de ledige, som ikke deltog i forsøget, fik forlænget deres ledighedsperiode. Med andre ord peger Gautier m.fl. (2012) på, at et pres på de ledige for at komme hurtigere i beskæftigelse ved øget søgeaktivitet kan fortrænge nogle grupper af ledige, som derved forbliver længere tid i ledighed. Se også Zettergren (2013:11) for en række henvisninger til studier af fortrængningseffekten.

Løneffekt

Dagpengekommissionens model belyser heller ikke, hvordan lønnen påvirkes af den øgede søgeaktivitet som følge af lavere reservationsløn. Flere studier i den internationale litteratur peger ellers på, at der er en længerevarende negativ påvirkning på lønnen i efterfølgende job. Altså bliver lønnen i efterfølgende job lavere, når ydelserne sænkes eller bortfalder, jf. også Petrongolo (2008). Loringson (2011) viser i et studie på estiske data, at den øgede afgang til beskæftigelse mod udløb af ydelsesperioden altid følges af en accept af en større nedgang i lønnen. Med andre ord er afgang til beskæftigelse efterfulgt af en nedgang i kvaliteten af efterledighedsbeskæftigelsen, når lønmodtagerne må acceptere lavere løn for at komme i beskæftigelse.

Effekt på velfærd og aggregeret efterspørgsel

Chetty (2008) har på amerikanske data fundet, at adfærdsreaktioner på ændringer i dagpengeperiodens længde ikke kan tilskrives, at de ledige bliver mere "dovne", som ellers antages i søgeteorien. I stedet har ændringer i længden af dagpengeperioden først og fremmest betydning for de personer, der ikke kan få indtægt eller forbrugsmuligheder andre steder fra, fx fra en arbejdende ægtefælle eller ved at få lån eller henstand på lån i bank- og realkreditinstitut mv. Dvs. at dagpengene har en "likviditetseffekt" og spiller en vigtig rolle for mange ledige, som mulighed for at forbrugsudjævne i en situation, hvor det ikke er muligt at få indtægt andre steder fra. Chetty finder, at hele 60 pct. af den marginale virkning af dagpengeperiodens længde på ledighedsforløb kan forklares ved en "likviditetseffekt". De personer, der ikke har mulighed for at få indtægter eller likviditet andre steder fra, er stærkt afhængige af dagpengene, og dermed reagerer disse personer på ændringer i dagpengeperioden, ligesom dagpengene er vigtige for, at de har tid til at finde et job, der matcher kvalifikationerne. Chetty påpeger således, at dagpengesystemet spiller en vigtig rolle i at forbrugsudjævne. Dagpengene har altså – på trods af, at ledighedsperioden bliver længere – en velfærdsøkonomisk gavnlig effekt, idet den samlede efterspørgsel ikke falder drastisk, når der er ledighed. I en situation med *uperfekte kapitalmarkeder* – dvs. lånemuligheder – vil det være optimalt at have dagpenge, så man sikrer sig mod en selvforstærkende effekt, hvor det private forbrug kollapser, fordi massefyring leder til bortfald af indtægt hos store befolkningsgrupper.

Boks 2.4. Tyskland – et skræmmeksempel på et ødelagt dagpengesystem

Tyskland udgør et skræmmende socialt eksperiment, der viser, at større forringelser af dagpengesystemet og kontanthjælpen på linje med dem, som er sket i Danmark, vil skabe et lavtlønsarbejdsmarked og øge uligheden. Adskillige studier dokumenterer, hvordan de tyske Hartzreformer har bidraget markant til både fald i efterledighedslønnene og øgning i lønspredningen. Hartzreformerne var en reformpakke bestående af fire elementer (Hartz I-IV), som blev vedtaget i det tyske parlament i 2002-03, og som blev udrullet fra januar 2003 til januar 2005. De første tre faser, dvs. Hartz I-III, sigtede på at reformere effektiviteten i jobsøgningen og samtidig gøre det mere fleksibelt for arbejdsgiverne at hyre og fyre ved at deregulere reglerne for korttidsansættelser. Hartz IV var en reform af dagpengesystemet og den sociale understøttelse (kontanthjælpslignende ydelse), som gik fra at have tre niveauer til at have to. Det første niveau i systemet før Hartz-IV var dagpengene, hvor satsen var 67 pct. af tidligere indkomst, og som kunne opretholdes i 12 måneder for personer under 45 år og 32 måneder for ældre. Niveau 2 var en arbejdsledighedsunderstøttelse, som lå på 53 pct. (57 pct. for forsørgere) af tidligere indkomst og kunne opretholdes uendeligt, dog underlagt en række betingelser. Niveau 3 var en socialydelse, som blev givet til økonomisk trængende efter objektive kriterier, til personer, der ikke kunne få niveau 1 eller 2. Hovedsigtet med Hartz IV var at slå niveau 2 og 3 sammen. På den måde blev forskellen mellem at være på dagpenge og på understøttelse markant større. Og på den måde ramte man altså de langtidsledige på pengepungen, når de efter 12 måneder skulle over på den nye ydelse, som svarede til niveau 3 i størrelse (Se Engbom m.fl. (2015) for uddybende beskrivelse af Hartzreformerne).

Nyere studier dokumenterer effekterne af Hartzreformerne, selvom det i flere studier er vanskeligt at adskille de forskellige reformer fra hinanden. Hartz-IV anses dog i denne sammenhæng for at have stor betydning. Således viser Engbom m. fl. (2015) på tyske data, at Hartz I-IV-reformerne (2003-05) af det tyske arbejdsmarked, som både strammede rådighedsreglerne og omstrukturerede dagpengesystemet, så langtidsledige får markant lavere ydelse, har haft en markant negativ effekt på lønnen hos ledige i deres efterfølgende job. Engbom m.fl. (2015) finder på baggrund af analyser af ledighedsforløb i perioden 1992-2010, at straffen for at blive arbejdsløs på den efterfølgende løn er steget med 10 procentpoint, fra en nedgang i lønnen på 20 pct. til en nedgang på 30 pct. i lønnen i job-efter-ledighed.

Arendt & Nagl (2011) viser, at Hartz IV-reformen alt andet lige har reduceret lønnen for ledige i deres efterledighedsløns. Dette er ifølge Arendt & Nagel sket gennem en sænkning af lønningerne, fordi arbejdernes outside option er lavere. Dette bevirker, at de lediges reservationslønnene reduceres. Arendt & Nagel viser endvidere, at effekten stiger med kvalifikationsniveauet (Ibid, s. 7). Tilsvarende finder Giannelli m.fl. (2013), at Hartz IV-reformen har forstærket tendensen til et fald i medianlønnen for ledige i deres efterledighedsjob (ibid, s. 18-19). Denne effekt er stærkere for en række udsatte grupper på det tyske arbejdsmarked: Ansatte på korttidskontrakter og lønmodtagere med lavt kvalifikationsniveau. For disse grupper er der sket et markant fald i deres efterledighedsløns forstærket af fald i medianlønnen (Ibid, s. 22). Derved har reformerne bidraget til at øge lønspredningen og dermed uligheden på det tyske arbejdsmarked.

Finanspolitisk eksternalitet: Lavere løn giver lavere skatteindtægter

Ringere dagpengedækning, som trækker lønnen ned for nogle eller alle på arbejdsmarkedet, kan udgøre en *finanspolitisk eksternalitet*, dvs. en utilsigtet negativ følge for de offentlige finanser. Hvis lavere dagpengeniveau presser lønnen ned, vil det også reducere de fremtidige skatteindtægter. Dette udfordrer velfærden, som finansieres af skatterne, på længere sigt. Dermed spiller dagpengesystemet også en rolle for den aggregerede efterspørgsel ved at påvirke både husholdningernes disponible indkomst og det offentlige forbrug, jf. Tatsiramos (2004).

Konjunkturmedløbende effekt af lavere ydelser

Når ydelserne reduceres, udhules samtidig de såkaldte automatiske stabilisatorer, som sikrer, at samfundsøkonomien er mere modstandsdygtig ved konjunkturtilbageslag. For når massearbejdsløsheden rammer, så har de arbejdsløse alligevel en rimelig indtægt og holder dermed forbruget i gang. Det er et helt centralt spørgsmål om den krisepolitik, som borgerlige og socialdemokratiske regeringer har ført i mange europæiske lande, hvor ydelserne er forringet kraftigt for at få balance på de offentlige finanser, har ført til en forværring af samfundsøkonomien i forhold til en situation, hvor man havde ladet ydelserne forblive højere for at modvirke en stagnerende efterspørgsel. IMF-økonomerne Blanchard & Leigh (2013) påviser, at den samlede nedskæringspolitik i Europa – altså når man betragter alle offentlige udgifter (indkomstoverførsler, investeringer og offentligt forbrug) – har ført til en forværret samfundsøkonomisk udvikling, sammenlignet med en situation, hvor man havde brugt de offentlige udgifter til at holde gang i økonomien. Årsagen var, argumenterede de, at de finanspolitiske multiplikatorer var højere end 1 i kriseårene – dvs. at en øgning af offentlige udgifter med 1 krone vil skabe mere end 1 krone i samfundsøkonomisk aktivitet. Noget tyder på, at hvis man skærer i ydelserne, reduceres den krisedæmpende effekt. Dermed er man med til at skabe konjunkturmedløbende offentlige finanser og gøre samfundsøkonomien mindre robust over for de konjunkturtilbageslag, som kapitalismen til stadighed oplever (Dolls m.fl. 2012).

Kan øge langtidsledigheden

Selvom det ofte er fraværende i den økonomiske litteratur, findes der en større sociologisk og social-psykologisk litteratur, som har beskrevet de skadelige virkninger af at være arbejdsløs. I søgeteorien negligeres disse skadevirkninger. Imidlertid tegner studierne samstemmende et billede af fald i selvværd, fald i status i samfundet, øget marginalisering, forværret helbred både fysisk og psykisk, bortfald af kvalifikationer m.m. Langt de fleste ledige vil gerne arbejde – også selvom det ikke kan betale sig målt i førsteårs virkning på deres indtægt. Debatten om det kan betale sig at arbejde har i Danmark også vist, at der er tusindvis af lønmodtagere i Danmark, der arbejder, selvom der på kort sigt er ingen eller meget lille økonomisk gevinst for dem (Skatteministeriet 2016: 146-148). Men udsigterne til bedre løn, behovet for omgang med andre i et arbejdsfællesskab, anerkendelsen fra det omgivende samfund når man er i beskæftigelse, er alle faktorer, der er mindst lige så afgørende – hvis ikke mere – end niveauet eller varigheden af understøttelse. Når ændringer i dagpengesystemet derfor sender flere uden for arbejdsmarkedet eller fortrænger visse grupper af ledige, så de ender i langtidsledighed, så vil det føre til samfundsmæssige tab, fordi disse mennesker mister livskvalitet og derigennem ressourcer til at klare sig gennem tilværelsen, se fx Paul & Moser (2006).

KONKLUSION

Vi har i dette kapitel gennemgået det empiriske og forskningsmæssige grundlag for Finansministeriets antagelse om, at lavere kompensationsgrad fører til lavere ledighed. Vores konklusion er, at grundlaget for regneantagelsen er meget spinkelt – og findes sandsynligvis ikke i den praktiske virkelighed. Vi har dokumenteret, at

- De OECD-panelstudier fra 1990erne, som Finansministeriet baserer sit regneprincip på, bruger meget usikre data, indeholder risiko for bias og er uegnede til at sige noget om kausaliteten. Samtidig viser simple korrelationsanalyser af kompensationsgrad og ledighed siden 1980erne, at kausalforholdet sandsynligvis går fra ledighed til kompensationsgrad pga. policy-endogenitet.
- Studier på lønligninger, som Finansministeriet anvender som belæg for sin regneantagelse, tager ikke højde for, at løndannelsen udvikler sig over tid. Således tager det studie, der blev brugt som argument for at stigning i kompensationsgraden fører til højere ledighed ifm. forhandlingerne om finansloven for 2015, ikke højde for brud i løndannelsen i Danmark i 1980erne, og samtidig ser studiet bort fra den betydelige mangel på samvarians mellem kompensationsgrad og ledighed i Sverige og Finland fra 1970erne til 1990erne.

- Mikro-studier som fx Dagpengekommissionens analyse af beskæftigelseseffekten ved halvering af dagpengeperioden kan ikke i sig selv sige noget om den overordnede sammenhæng mellem individuelle forløb og den aggregerede effekt på ledighed. Dagpengekommissionens omregning af de individuelle ledighedsforløb til makroeffekter hviler på en teoretisk model med stærkt forenklede antagelser. Dermed giver modellen ikke et retvisende billede af makroeffekten.
- Endelig er der en række økonomiske forhold, som Finansministeriet ikke tager højde for. Selv hvis man godtager ideen om, at ledigheden bliver lavere, når kompensationsgraden sænkes, mangler der belysning af en række afgørende forhold for at kunne opgøre den samlede effekt på samfundsøkonomi og offentlige finanser. Det er forhold som matcheffekter, efterjobeffekter og livskvalitetseffekter, som har betydning for både samfundsøkonomi og de offentlige finanser på længere sigt.

NOTER

¹ Kompensationsgraden kan måles brutto eller netto. Bruttokompensationsgraden måles på indkomsten i hhv. overførsels- og arbejdssituationen, før der tages højde for skat og andre overførsler (fx boligsikring mv.). Nettokompensationsgraden forsøger på individniveau at tage højde for, at beskatningen ændrer sig (fx arbejdsmarkedsbidrag), samt at en række relaterede udgifter (fx transport) og indtægter (fx boligsikring) ændrer sig, når indkomsten ændrer sig. Nettokompensationsgraden er typisk højere end bruttokompensationsgraden.

² Tidligere økonomisk vismand, Christen Sørensen (2013: 143-146) kritiserer den justering af ADAM-modellen, som Finansministeriet foretog i 2013, da SRSF-regeringens Vækstplan DK blev fremlagt. Justeringen bestod i, at priselasticiteterne på udenrigshandelen blev skruet voldsomt i vejret, hvorved modeffekten af øget arbejdsudbud blev en hurtigere tilpasning til "ligevægten". Faktisk blev tilpasningshastigheden mere end fordoblet ved justeringen i forhold til den oprindelige ADAM-model. Sørensen (2013: 146) kritiserer bl.a. at der ikke er fremlagt dokumentation for, at "... det har været berettiget at øge prisfølsomheden i eksport- og importrelationerne med en faktor på mindst 2½."

³ Analysen af forskellen mellem ledighedsniveauer i OECD-landene består i at estimere den påvirkning, som arbejdsmarkedsinstitutionerne øver på niveauet af ledighed mellem 15-17 OECD-lande i perioden 1983-1993. Her bruger Scarpetta en statisk model. Argumentet for denne periode er, at det svarer til en konjunkturcykel, og at ledigheden har været nogenlunde stabil i de fleste OECD-lande i denne periode. Der er dog væsentlige undtagelser fra denne observation. Der bruges fire forskellige ledigheds mål for at undersøge institutionernes påvirkning af ledighedsniveauet: Total ledighed, ungdomsledighed, langtidsledighed, andelen af ikke-beskæftigede.

⁴ Scarpetta (1996:79) bruger ledighedsdata fra OECD, som er produceret af Labor Force Survey, dvs. Arbejdskraftundersøgelsen. Det er samme data, som AMECO rapporterer.

⁵ Overgangen til fastkurspolitik medfører, at valutakurs og renteniveau skal holdes stabilt omkring udlandets niveau. Pengepolitiske redskaber bliver dermed reelt uden effekt. Det stiller dermed større krav til tilpasning af realøkonomien for at sikre en konkurrencedygtig udvikling i erhvervene: Lønudviklingen skal nominelt bringes ned på linje med eller under udlandets.

⁶ Dette afsnit gengiver i hovedtræk kritikken fra A. Steinberg, kapitel 4 i Enhedslisten (2016): "Derfor gør dagpengeaftalen ikke arbejdsmarkedet bedre". Online: <http://taglig.enhedslisten.dk/sites/default/files/Rapport.%20Derfor%20g%C3%B8r%20dagpengeaftalen%20ikke%20arbejdsmarkedet%20bedre.pdf>

⁷ Afsnittet er en redigeret version af A. Hadberg, kap. 5 i Enhedslisten (2016).

LITTERATUR

- Arbejdsmarkedskommissionen (2009): "Velfærd kræver arbejde". Online: http://www.amkom.dk/media/22119/velfaerd_kraever_arbejde_web.pdf
- Arendt, S. & W. Nagel (2011): "Unemployment benefit and wages: The impact of the labour market reform in Germany on (reservation) wages", Ifo Working Paper no. 101. Online: http://www.cesifogroup.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-Ifo_Working_Papers/wp-ifo-2011/IfoWorkingPaper-101.pdf
- Baker, D. m.fl. (2005): "Labor market institutions and unemployment – Assessment of the Cross-country evidence". I Howell (red. 2005): "Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy", Oxford University Press.
- Beskæftigelsesministeriet (2016): "Analyse: Beskæftigelseseffekterne af en kortere dagpengeperiode".
Online: http://bm.dk/-/media/BEM/Files/Dokumenter/Kort%20nyt/2016/Analyse_Effekter_dagpengereform%20pdf.ashx
- Blanchard, O. & D. Leigh (2013): "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", IMF Working Paper no. 13/01.
Online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>
- Centeno, M. & Novo (2006): "The impact of unemployment insurance generosity on match quality distribution." WP 12/2006, Banco de Portugal.
Online: <http://www.bportugal.pt/enUS/BdP%20Publications%20Research/WP200612.pdf>
- Centeno, M. (2002): "The match quality gains from unemployment insurance", Bank of Portugal, Working paper no. 9-02.
Online: <https://www.bportugal.pt/en-US/BdP%20Publications%20Research/WP200209.pdf>
- Chetty, R. (2008): "Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance". Journal of Political Economy 116(2): 173-234.
Online: http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/9751256/Chetty_MoralHazard.pdf?sequence=1
- Dagpengekommisionen (2015): "Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport". Sekretariatet, Finansministeriet, og Beskæftigelsesministeriet.
Online: http://bm.dk/-/media/BEM/Files/Dokumenter/Beskæftigelsesomraadet/Dagpengekommision_ny/Teknisk_Analyserapport%20pdf%20pdf.ashx
- Danmarks Statistik (2012): "ADAM – en model af dansk økonomi". Online: <http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=17987&sid=adam>
- Det Økonomiske Råd (1997): "Dansk økonomi efterår 1997", kap. 3. Online: http://xn--drs-0na.dk/files/media/rapporter/1997/e97/e97_kapitel_3.pdf
- Det Økonomiske Råd (2014): "Dansk økonomi efterår 2014". Online: http://www.dors.dk/files/media/rapporter/2014/e14/e14_kapitel_2.pdf
- DREAM (2013): "Langsigtet økonomisk fremskrivning 2013". Online: http://www.dreammodel.dk/pdf/Langsigtet_fremskrivning_2013.pdf
- Dolls, M., C. Fuest & A. Peichl (2012): "Automatic stabilization and discretionary fiscal policy in the financial crisis", i IZA Journal of Labor Policy 2012, 1:4.
Online: <http://www.izajolp.com/content/1/1/4>
- Engbom, N., E. Detragiache & F. Ræi (2015): "The German Labour Market Reforms and Post-Unemployment Earnings", IMF WP no. 15/162.
Online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15162.pdf>
- Enhedslistens økonomiske sekretariat (2016): "Derfor gør dagpengeaftalen ikke arbejdsmarkedet bedre".
Online: <http://fagligenhedslisten.dk/sites/default/files/Rapport.%20Derfor%20g%C3%B8r%20dagpengeaftalen%20ikke%20arbejdsmarkedet%20bedre.pdf>
- Erhvervsministeriet m.fl. (1996): "Virkninger af beskæftigelsesfradrag", oktober 1996.
- Finansministerens svar på spm. nr. 1 (2012-13, Alm. del) til Folketingets Finansudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/fiu/spm/1/index.htm>
- Finansministerens svar på spm. nr. 435 (2012-13, alm. del) til Folketingets Finansudvalg.
Online: <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/fiu/spm/435/svar/1072599/1279495/index.htm>
- Finansministeriet (2004): "Finansredegørelse 2004". København. Online: <https://www.fm.dk/publikationer/2004/finansredegoerelse-2004>
- Finansministeriet (2012): "Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet".
Online: <https://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/finansministeriets-regnemetoder>
- Finansministeriet (2014): "Beregningsforudsætninger ved ydelsesforlængelser i dagpenge- og kontanthjælpssystemet". Udleveret ved forhandlinger om finansloven for 2015. Dateret: 7. november 2014.
- Finansministeriet (2017): "Finansministeriets kommentarer til analyse af deltagelseeffekten fra Folketingets økonomiske konsulenter".
Online: <https://www.fm.dk/-/media/files/nyheder/pressemeddelelser/2017/01/kommentar-til-analyse-af-deltagelseeffekten.ashx>
- FOA (1.2.2016): "Kontantydelse 2015".
Online: <https://ugebreveta4.s3.amazonaws.com/Docs/0000001/Kontantydelse%202015%20beregnet%20ud%20fra%2010%20st%C3%B8rste%20kommuner.pdf>
- Folketingets økonomiske konsulenter og udvalgskonsulenterne (FT, 2017): "Analyse af deltagelseeffekten. Effekter af ændringer i den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse". Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/almdel/fiu/bilag/52/1716495.pdf>
- Forslund, Gottfries og Westermarck (2008): "Prices, Productivity and Wage Bargaining in Open Economies", The Scandinavian Journal of Economics no. 110."

Gautier, P., m.fl. (2012): "Estimating equilibrium effects of job search assistance", IZA Discussion Paper no. 6748. Online: <http://ftp.iza.org/dp6748.pdf>

Giannelli, C., m.fl. (2013): "Doing well in reforming the labour market? Recent trends in job stability and wages in Germany", IZA Discussion Paper no. 7580. Online: <http://www.ilo.org/public/libdoc/nonigo/2013/483203.pdf>

Hermansen, M. (2014): "Effekter af en toårig dagpengeperiode på beskæftigelse og ledighed: En foreløbig evaluering af dagpengereformen", DØR arbejdspapir 2014:3. Online: http://www.dors.dk/files/media/publikationer/arbejdspapirer/Arbejdspapir_2014_3.pdf

Howell, D., D. Baker, A. Glyn & J. Schmitt (2007): "Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence", i *Capitalism and Society*, Vol. 2, no. 1, 2007.

Lauringson, A. (2011): "Unemployment insurance generosity in a period of crisis: the effect on postunemployment job quality". University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration, Working Paper Series, no. 82. Online: <http://www.sole-jole.org/12315.pdf>

OECD (2006a): "OECD Employment Outlook 2006". Online: <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook2006.htm>

OECD [2006b]: Høj, J. et al. (2006), "The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 501, OECD Publishing, Paris. Online: <http://dx.doi.org/10.1787/881353527404>.

Paul, K.I. & K. Moser (2006): "Incongruence as an explanation for the negative mental health effects of unemployment: Meta-analytic evidence", i *Journal of Occupational and Organizational Psychology* (2006), 79, p. 595–621. Online: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1348/096317905X70823/epdf>

Petrongolo, B. (2008): "The Long-Term Effects of Job Search Requirements: Evidence from the UK JSA Reform". IZA DP no. 3856. Online: <http://ftp.iza.org/dp3856.pdf>

Regeringen (22.10.15): "Aftale mellem regeringen (Venstre), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om et tryggere dagpengesystem". Online: <http://www.fm.dk/~media/files/nyheder/pressemeddelelser/2015/10/aftale-om-et-tryggedagpengesystem.ashx>

Scarpetta, S. (1996): "Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-country Study", i *OECD, Economic Studies* no. 26.

SFI (2014): Anders Bruun Jonassen: "Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering". SFI 2014. Online: https://pure.sfi.dk/ws/files/201698/1421_Halvering_af_dagpengeperiode.pdf

Skatteministeriet (2016): "Fordeling og incitamenter 2016", Online: <http://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/rapporter/2016/oktober/fordeling-og-incitamenter-2016>

Andersen, TM (2011): "Why Do Scandinavians Work?". WP. Aarhus Universitet. Online: https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/econ/documents/why_do_scandinavians_work.pdf

Tatsiramos, K. & Van Ours (2012): "Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design", IZA Discussion Paper no. 6950. Online: <http://ftp.iza.org/dp6950.pdf>

Tatsiramos, K. (2004): "The effect of unemployment insurance on the employment duration and the subsequent employment stability". IZA DP No. 1163. Online: <http://ftp.iza.org/dp1163.pdf>

Tatsiramos, K. (2006): "Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability", IZA DP no. 2280. Online: <http://ftp.iza.org/dp2280.pdf>

Andersen TM, M Svarer & RM Vejlin (2016): "Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer". Online: http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Ydelser/Litteraturreview_maj15%20pdf.ashx

Zettergren, G. (2013): "A-kassan och ledigheten", TCO granskar #02/13. Online: http://www.tco.se/Aktuellt/Publikationer/ub2013/A-kassan-ocharbetslosheten/DownloadPublication/?fileUrl=/Documents/2013/0213%2520Akassan%2520och%2520arbets%25c3%25b6sheten_w_1%25200.pdf

Økonomi- og Indenrigsministeren (2013): "Fordeling og Incitamenter 2013". Online: <http://oim.dk/media/504874/Fordeling%20og%20incitamenter%202013.pdf>

DATAKILDER

AMECO Database. Tabel: "Population and Employment". Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/download-annual-data-set-macro-economic-database-ameco_en

OECD Statistics.

Tabel: "Gross replacement rates (without accounting for taxes), uneven years from 1961 to 2011"

Online: <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>

Tabel: "LFS by sex and age – indicators". www.stats.oecd.org

3. POSITIVE EFFEKTER AF LAVERE SKAT – ER EFFEKTERNE OVERVURDEREDE?

INDLEDNING

I Finansministeriets evaluering af de samfundsøkonomiske virkninger af skattepolitiske ændringer er det de sidste 10-15 år blevet et afgørende regneprincip, at skatteændringer fører til adfærdsændringer hos skattebetalerne. Hovedantagelsen i Finansministeriet er, at lavere skat får lønmodtagerne til at arbejde mere, fordi efterskattelønnen vil være højere. I rapporten "Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet" fremlægger Finansministeriet regneprincippet således:

» Det er teoretisk velfunderet, at befolkningens arbejdsudbud er positivt påvirket af den økonomiske gevinst ved en marginal forøgelse af arbejdstiden". (Finansministeriet 2012:18)
"Indregning af konkrete adfærdsvirkninger tager som altovervejende hovedregel afsæt i faktiske, observerede erfaringer med virkningerne af tidligere politikændringer. Når det fx vælges at indregne adfærdsvirkninger af ændringer i topskattegrænsen, er det fordi, det foreliggende empiriske grundlag peger på, at der må forventes at være en væsentlig effekt, og at grundlaget vurderes at være tilstrækkeligt til at skønne med rimelig sikkerhed over effekterne.

(Finansministeriet 2012: 6)

Ifølge Finansministeriet vil en sænkelse af indkomstskatter øge lysten til at arbejde mere, da man vil få flere penge ud af merarbejdet. Arbejdsudbuddet vil følgelig stige, fordi flere ønsker at arbejde mere, når de skal betale mindre i skat. Udbuddet af arbejdskraft omsættes automatisk i øget antal arbejdstimer, som fører til en stigning i BNP og dermed velstanden. Det er ændringen i lønmodtagernes udbud af arbejdskraft, som er den centrale "dynamiske virkning" af skatteændringen. Den dynamiske virkning betyder samtidig, at en del af den umiddelbare udgift ved et sænke en skat vil komme tilbage til statskassen på grund af ændret adfærd i befolkningen. Finansministeriet skriver, at denne effekt hviler på et solidt empirisk grundlag.

Dette afsnit vil undersøge hvilket belæg, der er for at antage de dynamiske adfærdseffekter, der er med til at gøre lavere topskat så attraktivt i Finansministeriets beregninger. Afsnittets hovedkonklusioner, der er foretaget på baggrund af en kritisk gennemgang af såvel Finansministeriets regnemetode som forskningslitteraturen om sammenhængen mellem topskat og arbejdstiden, er, at:

- Finansministeriets skøn for de positive effekter ved en topskattesækning på arbejdstiden baserer sig på ét studie, der ikke er særligt solidt. Data er fra 1996, altså tyve år gamle, og studiets resultater er insignifikante for mænd. Dette problem er desto mere alvorligt al den stund, at hovedparten af topskattebetalerne er netop mænd.
- En række nyere studier anvender skattepligtig indkomst som mål for borgernes lyst til at arbejde mere. Disse studier viser dog, at andre faktorer kan føre til en overvurdering af de positive effekter på arbejdstiden ved lavere topskat. Det drejer sig om kapitalindkomst, skattehuller og dårlig skattekontrol samt det danske arbejdsmarked, der er præget af relativt faste normer for arbejdstiden.
- Empiriske undersøgelser fra Rockwool Fonden stiller endvidere alvorlige spørgsmålstejn ved, om der er en sikker sammenhæng mellem skat og arbejdstid.

- Folketingets økonomiske konsulenter peger på, at empirien er så usikker, at man bør indføre en usikkerhedsmargin, når man præsenterer de dynamiske effekter.
- Slutteligt peger historiske studier af Thomas Piketty m.fl. på, at der ikke kan godtgøres en klar sammenhæng mellem skatteniveau og samfundets vækst målt ved BNP.

På den baggrund er det vores konklusion, at Finansministeriets skøn over effekten af topskattesænkninger på arbejdstiden er overvurderet. Det betyder, at Finansministeriet skøn for de samfundsøkonomiske virkninger overvurderer en eventuel velstandsstigning, antallet af nye arbejdstimer som følge af øget arbejdsudbud og dermed også størrelse af det ekstra skatteprovenu, som skattesænkningen giver. Med andre ord undervurderes størrelsen af regningen for de offentlige kasser ved en topskattesænkning. Derfor er det efter vores opfattelse økonomisk uansvarligt at basere sin økonomiske politik på adfærdsændringer, der er så usikre.

Rapportens konklusioner er på linje med både Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE-rådet 2016) såvel som Folketingets økonomiske konsulenter (2016), der også stiller store spørgsmålstejn ved den måde, dynamiske effekter indregnes ved nedsættelser af topskatten.

HVOR SOLIDT ER DET FORSKNINGSMÆSSIGE BELÆG FOR ANTAGELSEN?

I det følgende ser vi på, hvor solidt det forskningsmæssige belæg er for Finansministeriets antagelse om, at skattesænkninger får lønmodtagerne til at arbejde mere. For at kunne følge gennemgangen af litteraturen kan det være gavnligt at gøre sig bekendt med de centrale tekniske begreber, som anvendes i litteraturen, jf. Boks 3.2. Afsnittet er dog forsøgt skrevet, så det kan læses uden.

Fokus i kapitlet er på dynamiske effekter af ændringer af topskatten. At vi vælger at tage afsæt i topskatten skyldes, at de fleste af de senere års skattereformer har omhandlet den højeste marginale skat. Grunden til at topskatten har været ændret så ofte, skal formentlig findes deri, at det ifølge Finansministeriet netop er her, den største adfærdseffekt i forhold til at øge arbejdsudbuddet opnås. Det får også regningen på en markant topskattesænkning til at falde, jf. Tabel 3.1.

Tabel 3.1. Finansministeriets provenuskøn ved en sænkelse af topskatten med 5 procentpoint i 2025

	Mia. kr.
Umiddelbart mindreprovenu	5,1
Mindreprovenu efter tilbageløb	3,8
Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd	2,6

Kilde: Finansministerens svar på spm. 464 (alm. del, 2016-17) til Folketingets Finansudvalg.

Topskatten er den højeste marginale indkomstskat og betales først af det, man tjener over et vist beløb (topskattegrænsen). Topskattesatsen var i 2016 på 15 pct., hvilket betyder, at marginals-katten for en topskatteyder var 56,4 pct. Topskatten er blevet sænket flere gange, siden den toppede i 1985 (under den konservative regering), hvor den højeste marginals-kat

var 73,2 pct. Ligeledes er topskattegrænsen blevet rykket opad, og vil blive det de kommende år som et resultat af Skatte-reformen fra 2012. I 2016 var topskattegrænsen 467.300 kr. I 2010 var grænsen til sammenligning 389.900 kr. (Skatteministeriet 2017).

Ifølge Finansministeriet vil en sænkelse af topskatten med 5 procentpoint umiddelbart koste 5,1 mia. kr. om året, jf. Tabel 3.1. En del af disse penge ventes dog at komme tilbage til statskassen, idet personer nu vil bruge skattesænkningen til fx at købe flere varer, som kan give øgede indtægter i form af moms og afgifter etc. Dette kaldes (mekanisk) tilbageløb. Tilbage-løbet reducerer regningen med 1,3 mia. kr., hvorved regningen nu lyder på 3,8 mia. kr. Men ud over dette kommer så også de nævnte dynamiske adfærdseffekter, som af Finansministeriet skønnes at indebære, at topskatteyderne vil arbejde flere timer, fordi de får mere ud af den sidst tjente krone. Dette anses som værende godt for samfundsøkonomien, fordi det øger produktionen og dermed BNP. Kort sagt, det skaber mere vækst. Dette kaldes typisk for de dynamiske effekter ved skattesænkninger. Dermed reduceres regningen med yderligere 1,2 mia. kr., således at regningen for statskassen efter tilbageløb og adfærd er på 2,6 mia. kr. – altså godt det halve.

Finansministeriets elasticitet er 0,1 – men er dette tal retvisende?

Effekten af en skatteændring på arbejdsudbuddet er i litteraturen udtrykt som elasticitet. Det betyder, at man udtrykker, hvordan en procentvis ændring i skatten giver ophav til en procentvis ændring i arbejdsudbuddet. Finansministeriet anvender en generel arbejdsudbudselasticitet på 0,1 pct. Det betyder, at 1 pct. ændring af skatten medfører en 0,1 pct. ændring i arbejdsudbuddet, jf. også Boks 3.2.

Baggrunden for den generelle elasticitet er ifølge Finansministeriet ét specifikt studie på danske data fra 2001:

» Arbejdsudbudsvirkningen beregnes for hver person med udgangspunkt i en substitutions-elasticitet på 0,04 pct. for mænd og 0,13 pct. for kvinder. Arbejdsudbuddets specifikke funktionelle form er taget fra Frederiksen, Graversen og Smith, *Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation*, 2001. Parametrene er skaleret, så der opnås en gennemsnitlig substitutionselasticitet på 0,1[...] Beregningen indebærer en gennemsnitlig indkomstelasticitet på -0,03 pct. Det vil sige en antagelse om, at en stigning i indkomsten på 1 pct. indebærer et fald i arbejdsudbuddet på 0,03 pct. i gennemsnit ved uændret marginalløn efter skat.

(Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet 2012:18-19).

Studiet "*Overtime work, dual job holding and taxation*" af Anders Frederiksen, Ebbe Graversen og Nina Smith fra 2001 er derfor særligt interessant, idet studiets resultater stadig, her 16 år efter udgivelsen, anvendes i Finansministeriet. Som et af de eneste studier på danske data ser studiet faktisk på effekten af skatteændringer direkte på arbejdstiden i stedet for indirekte via skattepligtig indkomst. At studiet stadigvæk er grundlaget for Finansministeriets vurdering af dynamiske effekter ved ændringer i topskatten, kan formentlig tilskrives, at der ikke er senere studier, der direkte undersøger arbejdstid.

Det centrale resultat i studiet er en beregnet arbejdsudbudselasticitet på 0,1 for befolkningen som helhed. Det betyder altså, at hvis en skattenedsættelse øger den marginale indkomst efter skat med 10 pct., så vil arbejdsudbuddet fra ti-meeffekten stige med 1 pct.. I arbejdstid betyder det, at personerne, der påvirkes af den lavere skat, nu vil arbejde en halv time mere om ugen jf. Boks 3.2.

Arbejdsudbudseffekten er usikker for mænd, der fylder mest i højindkomstgrupperne

Der er dog væsentlige forskelle, hvis man ser på undergrupper. Det er således en meget central pointe for Frederiksen m.

fl., at substitutionselasticiteten er aftagende med indkomsten (Frederiksen m.fl. 2001:20f,25, 27). Dette er netop et resultat af indkomsteffekten, altså at personer, der tjener godt, og nu får flere penge mellem hænderne på grund af skattesænkninger, bytter arbejde ud med mere fritid. Samlet set er indkomsteffekten dog mindre end timeeffekten. Når man ser på køn, er der endnu større forskelle, hvilket blandt andet skyldes, at mænd generelt er i overtal blandt de højtlønnede. Mænds arbejdsudbudselasticitet er ifølge studiet 0,05, mens kvindernes er på 0,15 (Frederiksen m.fl. 2001:25). Mænd er altså mindre tilbøjelige til at øge deres arbejdstid på grund af ændringer i beskatningen. De har dog stadig en svag timeeffekt, mens kvindernes timeeffekt er langt større.

Den samlede arbejdsudbudselasticitet betyder, at arbejdsudbudseffekten ved forskellige typer af skattereformer er en stigning i arbejdstiden (her ikke opdelt på køn) på mellem 0,5–1 time om ugen, alt efter hvilken type skattereform, vi taler om (størrelse og udformning – altså om der er tale om at hæve grænser eller sænke marginalskatten på den sidst tjente krone).

Der er dog to alvorlige begrænsninger ved studiet. Først og fremmest baserer studiet sig på en spørgeskemaundersøgelse foretaget i 1996 med 2400 respondenter. Det vil altså sige, at Finansministeriet baserer sig på data, der er over 20 år gamle. Man må sige, at det er endog meget problematisk, at Finansministeriet fortsat baserer afgørende dele af deres finanspolitik på et så gammelt studie, da adfærden ift. arbejdstid med stor sandsynlighed har ændret sig over 20 år – hvor såvel marginalskat som arbejdstid har ændret sig.

Dernæst er der også usikkerhed om nogle af hovedresultaterne. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har gennemgået studiet og peger på, at for mændene er en række af studiets hovedresultater statistisk insignifikante. Det vil sige, at resultatet lige så godt kunne være en arbejdsudbudselasticitet på 0, som den kan være 0,05 (AE-rådet 2016). Dette svækker således anvendeligheden af studiet betydeligt, når man bruger det til at vurdere konkrete politiske tiltag på skatteområdet. Det er således værd at bemærke, at det primært er mænd, der betaler topskat. I 2016 var hele 72 procent af top-skattebetalerne således mænd (AE 2016b). Det gør det desto mere problematisk, at resultaterne er insignifikante for mænd, når det er dem, der fylder markant mest i gruppen af topskattebetalere. Som vi så ovenfor, så kører Finansministeriet videre med en lavere elasticitet for mænd, som dog trækkes op af kvindernes tilsvarende høje elasticitet, hvorved man ligesom Frederiksen m.fl. lander på en substitutionselasticitet på 0,1 for hele populationen. Men strengt taget så ved man altså ikke, om tallet for mænd er 0 eller 0,05!

De Økonomiske Vismænd (DØR) påpeger i deres forårsrapport i 2017 også, at empirien ikke er særligt solid, når det gælder skattesænkningers dynamiske effekter;

- » Indregning af dynamiske virkninger af skatteændringer forudsætter imidlertid også en vis mængde information. På dette område vælges normalt at indregne effekter på arbejdsudbuddet, på trods af, at informationsgrundlaget herfor er begrænset.

(DØR 2017:151)."

DØR påpeger således, at informationsgrundlaget bag antagelserne om dynamiske effekter ved skattesænkninger ikke er særligt solidt. Samlet set er studiets anvendelighed i dag stærkt begrænset. Ikke desto mindre er det fortsat dette studie, der ligger til grund for ministeriets beregninger af arbejdsudbudselasticiteten, og denne forudsætning er ikke blevet ændret, siden Finansministeriet introducerede de dynamiske effekter i regnemaskinens grundlag, som det fremgår af rapporten "Fordeling og incitamenter – 2002".

"Middelrette skøn" er misvisende for den reelle effekt for udvalgte køn og indkomstgrupper

Når Finansministeriet fremhæver en generel udbudselasticitet på 0,1, dækker det over stor variation mellem køn og indkomstgrupper. For at kunne opnå en samlet elasticitet anvender Finansministeriet det, de kalder et middelret skøn (FIU spm. 466, 2015-16). Men under de middelrette skøn gemmer der sig kritiske antagelser:

- Substitutionselasticiteten er på 0,1, men den samlede arbejdsudbudselasticitet er blot 0,06. Den samlede elasticitet er altså markant lavere end substitutionselasticiteten.
- *Topskatteydernes arbejdsudbudselasticitet er lavere*, dvs. adfærdseffekten er lavere for dem, man søger at påvirke ved marginalskatsækning. Deres substitutionselasticitet er 0,07, mens deres samlede elasticitet er nede på 0,04. En standardelasticitet på 0,1 er altså ikke dækkende for topskattebetalere.
- *Kønsforskellene er afgørende for det samlede resultat*. Substitutionselasticiteten for mænd er samlet 0,05, mens den for kvinder er 0,17, altså over tre gange så stor. Samme billede ses ved den samlede arbejdsudbudselasticitet: mænds elasticitet er 0,03 mens kvindernes er 0,1. Igen over tre gange så stor.

Middelrette skøn vil sige, at man skønner elasticiteten for hele befolkningen på et niveau, som ligger omtrent midt imellem de forskellige køn og indkomstgrupper. I Tabel 3.2 er det eksempelvis mænd og kvinders udbudselasticitet på tværs af indkomstdeciler. Det er derfor misvisende at opfatte det middelrette skøn for arbejdsudbudselasticiteten for hele befolkningen som dækkende for specifikke undergruppers adfærdsvirkning. Det middelrette skøn indeholder fx ikke information om, at langt størstedelen af topskattebetalere er mænd (AE 2016b), og at de har en langt lavere elasticitet ved skatteændringer. I det middelrette skøn trækkes effekten voldsomt op af kvinder og lavindkomstgrupper.

Tabel 3.2. Finansministeriets skøn for arbejdsudbudselasticiteter

Lønindkomst	Samlet elasticitet			Substitutionselasticitet			Indkomstelasticitet			Andel kvinder
	Alle	Mænd	Kvinder	Alle	Mænd	Kvinder	Alle	Mænd	Kvinder	Pct.
Decil 1	1,42	0,71	2,15	1,47	0,73	2,23	-0,56	-0,27	-0,86	49
Decil 2	0,29	0,14	0,42	0,33	0,16	0,50	-0,12	-0,06	-0,18	51
Decil 3	0,12	0,06	0,17	0,17	0,08	0,25	-0,05	-0,02	-0,07	52
Decil 4	0,07	0,03	0,10	0,13	0,05	0,18	-0,02	-0,01	-0,03	59
Decil 5	0,06	0,02	0,08	0,11	0,04	0,16	-0,02	-0,01	-0,02	62
Decil 6	0,05	0,02	0,07	0,10	0,04	0,15	-0,01	-0,01	-0,02	55
Decil 7	0,05	0,02	0,07	0,09	0,04	0,15	-0,01	-0,01	-0,02	50
Decil 8	0,04	0,02	0,07	0,09	0,04	0,15	-0,01	-0,01	-0,02	44
Decil 9	0,04	0,02	0,07	0,08	0,04	0,15	-0,01	-0,01	-0,02	36
Decil 10	0,04	0,02	0,08	0,07	0,04	0,16	-0,01	-0,01	-0,03	25
Alle	0,06	0,03	0,10	0,10	0,05	0,17	-0,02	-0,01	-0,03	48

Anm.: I beregningen betragtes alle personer med en positiv lønindkomst. Befolkningen er rangordnet i deciler efter individuel lønindkomst.

Kilde: Finansministerens svar på spm. 37 (L 201, 2014-15) af 25. september 2014 til Folketingets Finansudvalg.

Hvad niveauet er for elasticiteten, er bestemt ikke uden betydning. Selv små forskelle i elasticiteten medfører store forskelle i de beregnede dynamiske effekter, der kommer ud af regnemaskinen, jf. Boks 3.1. Vi kan således allerede nu konkludere, at det er en sandhed med modifikationer, når man som udgangspunkt sætter arbejdsudbudselasticiteten til 0,1. Det er således afgørende, om man kigger på substitutionselasticiteten eller den samlede arbejdsudbudselasticitet. Derudover er der store forskelle mellem kønnene og også forskelle mellem indkomster, hvor de rigeste typisk også har den laveste samlede arbejdsudbudselasticitet. Selv små forskelle på første decimal har stor betydning for, hvor store dynamiske effekter, Finansministeriet vil komme frem til, at en skattesækning har. Som det fremgår ovenfor, øges arbejdsudbuddet pr. person, der får en skattesækning, med ca. en halv time, hvis man går fra 0,1 til 0,2 i elasticitet. Små forskelle i elasticitet giver store forskelle, når man omregner til hele samfundsøkonomien.

Boks 3.1. To regneeksempler

Arbejdsudbudselasticiteten er 0,1, og en skattesækning øger den marginale indkomst efter skat med 10 pct. I dette tilfælde vil arbejdsudbuddet stige med 1 pct., som stammer fra en timeeffekt. Det betyder, at den gennemsnitlige arbejdstid vil stige med ca. ½ time pr. uge for de beskæftigede; de arbejder mere, fordi de kan beholde mere af den sidste tjente krone.

En arbejdsudbudselasticitet på 0,2 betyder, at hvis den marginale timeløn efter skat stiger med 10 pct. på grund af en sækning af skatten, vil arbejdsudbuddet stige med 2 pct. Det betyder f.eks., at den gennemsnitlige arbejdstid vil stige fra 37 timer pr. uge til knap 38 timer pr. uge, altså én time.

Kort sagt: jo højere en arbejdsudbudselasticitet er, jo større effekt får det på arbejdstiden, og jo større er de dynamiske effekter også, idet øget arbejdstid ansues som positivt for den økonomiske vækst, fordi det skaber øget produktion og øger BNP.

Kilde: Finansministeriet (2002); Fordeling og Incitamenter 2002.

Boks 3.2 Centrale begreber og metoder til måling af skatteændringers virkning på arbejdstid

Herunder har vi opridset de mest centrale begreber i den økonomiske litteratur. Det kan være givtigt at gøre sig bekendt med disse for at forstå gennemgangen i dette afsnit af rapporten. For en nærmere gennemgang kan man kigge i Finansministeriets rapport "Fordeling og Incitamenter 2002".

Deltagelses- og timeeffekt

I litteraturen skelnes mellem to effekter af skatter på arbejdsudbuddet: *Deltagelseeffekten* og *timeeffekten*. Deltagelseeffekten påvirker beslutningen om at finde job og antages påvirket gennem at gøre det mere attraktivt at være i beskæftigelse i forhold til at være uden beskæftigelse. Typisk øges tilskyndelsen ved at øge forskelsbeløbet, fx ved at forringe ydelserne for folk på dagpenge, kontanthjælp, førtidspension etc.

Timeeffekten er den centrale effekt, når man måler på de øvre marginalskatteændringers effekt på arbejdsudbuddet. Når det kommer til skatteniveauet, og topskatten i særdeleshed, antages det at påvirke lønmodtagernes beslutning om at arbejde flere eller færre timer. Kort sagt kan man gennem skattesækninger øge *incitamentet* til at arbejde mere.

FORTSÆTTES NÆSTE SIDE »»

Effekten kan både være kvalitativ og kvantitativ. Når man taler om at øge arbejdsudbuddet, taler man derfor også om det *kvantitative arbejdsudbud* og det *kvalitative arbejdsudbud*. Sidstnævnte handler ikke om antallet af timer, man arbejder, men om hvor hårdt man arbejder, og hvor produktiv man er, kort sagt selve arbejdsindsatsen. Også dette menes at blive påvirket i en positiv retning ved hjælp af skattesænkninger, idet personer nu vil have et incitament til at kæmpe ekstra hårdt for lønforhøjelse, bonus eller en forfremmelse, der også betyder højere løn. Det er oftest det kvantitative arbejdsudbud, der er afgørende i Finansministeriets regnemetoder og derfor i fokus i kapitlet.

Elasticitet

Når økonomer skal måle effekten af en skattesækning på arbejdstid og arbejdsudbud, sker det ved at anvende såkaldte *elasticiteter*. En elasticitet måler en faktors påvirkning på en anden faktor. I dette tilfælde måles, hvor meget arbejdstiden ændres i procent, når marginal-skatten ændres med fx 1 pct. Den centrale elasticitet er *arbejdsudbudselasticiteten*. Denne udtrykker, hvor meget arbejdsudbuddet vil ændre sig ved en ændring i skatten. I denne kontekst vil det altså omhandle ændringen i en persons arbejdstid, hvis man ændrer i andre faktorer, her i personens skattebetaling.

Dette kaldes som sagt *timeeffekten*, der relaterer sig til personers mulighed for at øge deres arbejdstid, altså arbejde mere. Timeeffekten er således den arbejdskraftreserve, der ligger blandt de allerede beskæftigede. Det kunne være fx deltidsansattes mulighed for at arbejde fuldtid eller fuldtidsansattes mulighed for at øge deres arbejdstid inden for rammerne af deres nuværende job eller ved at påtage sig bibe-skæftigelse. Når det drejer sig om topskatten, er det utroligt få deltidsansatte, der rammer topskattegrænsen. Derfor er den relevante gruppe altovervejende fuldtidsbeskæftigede, og arbejdsudbudselasticiteten relaterer sig her til, hvordan fuldtidsbeskæftigedes arbejdstid ændrer sig, når man sænker topskatten.

Arbejdsudbudselasticiteten måles ved en kombination af to andre elasticiteter. Den første er den såkaldte *substitutionselasticitet*, altså et udtryk for hvorvidt man vil substituere – dvs. erstatte eller bytte – fritid med arbejde. Hvis man ønsker at bytte fritid med mere arbejde, så vil substitutionselasticiteten være positiv. I tilfældet med topskatten måler substitutionselasticiteten således, hvor mange procent arbejdsudbuddet stiger (hvor stor timeeffekten vil være), hvis marginallønnen efter skat stiger med 1 pct. Dette kaldes også *gulerodseffekten*, altså at man får mere ud af at øge arbejdstiden, fordi man nu får flere penge ud af det, grundet en lavere skat.

Når man taler om substitutionselasticitet, holdes den disponible indkomst konstant, man renser altså for indkomstfremgang, der ikke relaterer sig til skattenedsættelse, fx lønstigninger i overenskomsten. Derfor kaldes substitutionselasticiteten også nogle gange for den kompenserede lønelasticitet.

Den anden er den såkaldte *Indkomstelastitet*, der måler, hvor mange procent arbejdsudbuddet stiger, når indkomsten stiger med 1% samtidigt med at marginallønnen efter skat holdes konstant. Indkomstelastiteten vil være negativ, såfremt en skattesækning betyder, at man kan holde mere fri uden at det mindsker indkomsten. Dette kaldes **indkomsteffekten** eller mere populært *hængekøjeffekten*, fordi indkomsteffekten trækker i retning af, at man ikke øger sin arbejdstid, men i stedet vælger at skrue ned for arbejdsindsatsen grundet den vækst, man har fået i indkomst på grund af skattesækningen. I flere situationer kan der således både være positive substitutionselasticiteter og samtidigt negative indkomstelastiteter.

Det er forholdet mellem disse, der er afgørende for, hvor store dynamiske effekter, dvs. hvor meget arbejdsudbud, man får ud af en skattesækning.

Tilsammen danner substitutionselasticiteten og indkomstelastiteten altså arbejdsudbudselasticiteten. Denne samlede elasticitet kompenseres dog ikke for andre faktorer, fx en stigning i timelønnen, der kan øge indkomsten efter skat. Derfor kaldes arbejdsudbudselasticiteten også til tider for den *ukompenserede lønelasticitet*.

FORTSÆTTES NÆSTE SIDE »»

Begreb	Synonym	Indhold
Substitutions-elasticitet	Kompenseret lønelasticitet	Måler, hvor mange procent arbejdsudbuddet stiger, når marginallønnen efter skat stiger med 1 pct. samtidig med, at den disponible indkomst (ved fastholdt arbejdsudbud) holdes konstant. Der kompenseres for stigningen i indkomst, der ikke relaterer sig til skatteændringen, fx stigende timeløn.
Indkomstelasticitet		Måler, hvor mange procent arbejdsudbuddet stiger, når indkomsten forøges med 1 pct. samtidig med, at marginallønnen efter skat holdes konstant.
Arbejdsudbudselasticitet	Ukompenseret lønelasticitet	Måler, hvor mange procent arbejdsudbuddet samlet set ændres, når marginallønnen efter skat øges med 1 pct. (dvs. den kombinerede effekt af substitutionselasticiteten og indkomstelasticiteten). Her er ikke kompenseret for andre faktorer end skatteændringen, der får indkomsten efter skat til at stige, fx stigninger i timelønnen.

Indkomstbegreber i skatteøkonomisk forskning – måler man det rigtige?

For at Finansministeriet har kunnet nå frem til den gældende elasticitet, har man anvendt empirisk økonomisk forskning. I den offentlige debat fremkommer der til tider også ny forskning, der viser meget store dynamiske effekter af at sænke skatten. Det typiske billede i international forskning har været, at man lander på meget høje arbejdsudbudselasticiteter. I en dansk kontekst er vismandsstudiet fra 2014 det mest kendte eksempel. Her landede man på, at arbejdsudbudselasticiteten kunne nå helt op på 0,3, altså langt højere end det estimat, Finansministeriet bruger (Kreiner m.fl. 2014).¹ Med en så høj elasticitet ville det stort set være gratis for statskassen at fjerne topskatten. Her skal man dog gøre sig klart, hvordan man rent metodisk har undersøgt skattesænkningens betydning for arbejdsudbuddet. Den klart mest præcise måde at undersøge sammenhængen mellem skat og arbejdstid er selvsagt, hvis man erhverver sig data om personers arbejdstidsmængde, eller på anden måde direkte kan undersøge selve arbejdsudbuddet. Der er dog meget få studier i Danmark, der faktisk undersøger skattens virkning på arbejdstiden. Som vi har set, er der reelt kun ét dansk studie, der måler direkte på arbejdstiden. Dette studie anvendes derfor som grundlag for Finansministeriets antagelser om arbejdsudbudselasticitetens størrelse.

Langt de fleste andre studier, der er blevet lavet i en dansk kontekst, undersøger arbejdsudbudselasticiteten ved at kigge på, hvordan ændringer i skatten påvirker den *skattepligtige indkomst*. Dette skyldes, at man har langt nemmere adgang til registre over indkomst end man har til oplysninger om personers arbejdsomængde og potentielle arbejdsomængde. Tanken bag at måle på skattepligtig indkomst er, at en skatteændring vil føre til en øget elasticitet i den skattepligtige indkomst, det vil sige, at personen får flere penge mellem hænderne og derfor også vil have et øget incitament til at arbejde mere. Disse studier undersøger således arbejdsudbuddet indirekte gennem den skattepligtige indkomst. Det er klart af foretrække at undersøge arbejdsudbuddet direkte på arbejdstiden. Et problem er, at skattepligtig indkomst kan påvirkes af andre faktorer, fx kapitalindkomst, mulighed for at flytte indkomst, kreativ skatteplanlægning m.m. Derfor er det også forståeligt, at Finansministeriet har vægret sig mod at anvende disse studier til at udregne elasticiteter. Problemet er dog, at ministeriet som resultat heraf kun har ét studie at bygge hele antagelsen om lavere skat og øget arbejdstid på.

For nu skal det konkluderes, at det samlede korpus af forskning om skattens betydning for arbejdstiden ikke er særlig robust. Derfor er det en sandhed med modifikationer, når man hævder, at der er solid evidens for, at lavere skat øger arbejdstiden.

NYERE FORSKNING TYDER PÅ, AT FINANSMINISTERIET OVERVURDERER EFFEKTEN AF LAVERE SKAT PÅ ARBEJDSUDBUDDET

På baggrund af studiet af Frederiksen m.fl. (2001) anvender Finansministeriet en elasticitet på 0,1. Der er dog lavet en række efterfølgende studier, som faktisk kommer frem til overraskende konklusioner ift. niveauet af elasticiteten, som typisk er lavere end det, Finansministeriet bruger. Disse studier er alle lavet på skattepligtig indkomst. Men modsat fx det kendte vismandsstudie (Kreiner m.fl. 2014), der også er lavet på skattepligtig indkomst, så finder disse studier ikke, at elasticiteten er højere end 0,1 – tværtimod er den langt lavere. Det skyldes, at studierne faktisk peger på flere svagheder, som man skal tage højde for, når man vil estimere arbejdsudbudselasticiteter. Enhedslisten har med udgangspunkt i disse studier spurgt Skatteministeriet, om man tager højde for de problemstillinger, den nye forskning rejser. Svaret er desværre ret afvisende.

Problemstillingerne er:

- Kapitalindkomst forvrider det samlede billede
- Skattehuller øger elasticiteten markant
- Overenskomster og søgeomkostninger begrænser muligheden for at øge arbejdstiden

Kapitalindkomst forvrider det samlede billede

I *"Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms"* (2013) finder Henrik Kleven & Esben Schultz elasticiteter, der niveaumæssigt er under Finansministeriets for den store gruppe af lønmodtagere. Ser man på almindelig lønindkomst for lønmodtagere, lander man på et niveau, der er halvt så stort som Finansministeriets, med en elasticitet på 0,05. For selvstændige er elasticiteten til gengæld 0,1, altså det samme tal, som Finansministeriet kommer frem til.

Studiet tager udgangspunkt i skattedata fra 1984-2005. Det er således også gennem skattepligtig indkomst, at studiet måler arbejdsudbudseffekter. Undersøgelsen fokuserer her på betydningen af de skattereformer, der blev lavet i denne periode. Det gælder den meget store skattereform i 1987 (kendt som 'kartoffelkuren') og de mindre skattereformer i 1994, 1998 og 2004. Ved den store skattereform i 1987 når Kleven & Schultz op på en samlet elasticitet for hele befolkningen på 0,12.

Kleven & Schultz' centrale fund er, at det er meget afgørende for størrelsen på elasticiteterne, hvorvidt man medtager den samlede indkomst eller splitter den op i henholdsvis arbejdsindkomst og kapitalindkomst (indkomster fra renter, indtægter fra udlejning etc.). Ydermere peger studiet også på, at det er vigtigt at vurdere lønmodtagere og selvstændige hver for sig.

Den første pointe angår forholdet mellem lønindkomst og kapitalindkomst. Sammenlignet med den beskudne elasticitet på mellem 0,05-0,10 er der en klart højere elasticitet på kapitalindkomst. Her er elasticiteten mellem 0,10 og 0,14 (og tilsvarende for negativ kapitalindkomst, typisk renteudgifter, er elasticiteten mellem -0,10 og -0,13). Det er således et ganske vigtigt fund, at indtægter fra kapitalindkomst har en tendens til at trække den samlede elasticitet op. Nu fokuserer en sænkelse af topskatten jo netop på arbejdsudbuddet gennem at påvirke timeeffekten, altså personers incitament til at arbejde mere, og denne, må man antage, påvirkes alt overvejende af lønindkomsten. Derfor er det et meget relevant fund af Kleven & Schultz, at man må sondre mellem elasticiteten for den samlede indkomst, og en elasticitet, der er rensat for kapitalindkomst og kun ser på lønindkomsten. Sidstnævnte må formodes at være langt mere retvisende, og den er altså kun halvt så stor som den, Finansministeriet anvender for lønmodtagere, der udgjorde over 92 pct. af arbejdsstyrken i 2015 (DST, Statistikbanken, Tabel AKU203).

I et svar fra Skatteministeren fremgår det, at ministeriets beregninger medtager kapitalindkomst. Der argumenteres for

- » at lønindkomst udgør en relativ større skattebase end kapitalindkomst, og derfor kan størstedelen af de afledte adfærdsmæssige konsekvenser i kroner (typisk) henføres til ændringer som følge af øget arbejdsudbud.

(SAU 214, 2015-16)

Det er givet korrekt, at lønindkomst fylder relativt mere end kapitalindkomst. Det må man også antage, gør sig gældende for de data, Kleven & Schultz anvender. Men når ministeriet ikke sorterer kapitalindkomst fra, vil det alt andet lige betyde, at man overvurderer arbejdsudbudseffekten ved at sænke topskatten. Ligeledes viser studiet også, at der er forskelle mellem lønmodtagere og selvstændige, hvad angår lønindkomst. Kun for gruppen af selvstændige er elasticiteten på niveau med Finansministeriets antagelser, mens den er halvt så stor for lønmodtagerne, der udgør langt den største del af arbejdsstyrken. Samlet set peger Kleven & Schultz på et problem i de ministerielle regnemodeller, som man ikke håndterer i øjeblikket.

Skattehuller øger elasticiteten markant

Studiet *"The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review"* (2012) er foretaget af de internationalt anerkendte topøkonomer Emmanuel Saez, Joel Slimrod & Seth Giertz. Studiet er en kritisk gennemgang af den etablerede forskning, der måler elasticitet gennem skattepligtig indkomst. Studiet kommer også ind på de studier, der er foretaget på baggrund af danske data, og peger i denne forbindelse også på kapitalindkomsters skævvridende effekter i lighed med Kleven & Schultz. Studiets helt centrale pointe, som desværre i stigende grad har betydning for Danmark, er, at jo nemmere det er at benytte skattehuller, jo større bliver substitutionselasticiteterne målt gennem indkomst. Helt generelt peger Saez m.fl. på, at substitutionselasticiteten målt ved indkomst forholder sig til adfærd ændringer i bred forstand og ikke kun adfærd ændringer, der relaterer sig til arbejdstiden;

- » [...] this elasticity captures not only the hours of work response, but also all other behavioral responses to marginal tax rates. Furthermore, it depends on features of the tax system, such as the availability of deductions, and other avoidance opportunities [...]

(Saez m.fl. 2012:6).

Adfærd kan således både være, at man øger sin arbejdstid, men det kan også være, at man udnytter lovlige fradrag eller regulære skattehuller. Derfor påvirker mængden af fradrag og de generelle muligheder for at undgå skattebetaling også indkomsten og dermed elasticitetens størrelse. Følgelig er det for snævert kun at anskue elasticiteten som et udtryk for incitament til at øge arbejds mængden, det kan lige så vel være incitamentet til at udnytte fradrag muligheder og skattehuller.

Resultater fra et tidligere studie (Saez & Gruber 2002) bliver her anvendt til at illustrere denne pointe. Studiet finder, at elasticiteter for et bredt indkomstbegreb, der dækker al indkomst (ikke kun skattepligtig indkomst) viser, at elasticiteten for al indkomst er 0,12, hvilket er ganske tæt på Finansministeriets niveau på 0,1. Hvis man derimod kun ser på den skattepligtige indkomst, så er elasticiteten helt oppe på 1,06 for den del af indkomsten, der kan undslå sig skattebetaling via fradrag eller anden skatteundvigende adfærd (Saez m.fl. 2012:39). Dette får store konsekvenser for, hvordan man skal vurdere elasticiteten og dermed arbejdsudbudseffekten af lavere skat;

» In other words, if behavioral responses to taxation are large in the current tax system, the best policy response would not be to lower tax rates, but instead to broaden the tax base and eliminate avoidance opportunities to lower the size of behavioral responses.

(Saez m.fl. 2012:42).

Sagt med andre ord, så er det langt mere effektivt at ændre folks adfærd ved at lukke skattehuller, så de er tvunget til at betale deres skat, frem for at påvirke dem til at øge arbejdstiden ved at sænke skatten.

Pointen i Saez m.fl. er naturligvis relevant også i Danmark. Selvom indberetningen af indkomst for lønmodtagernes vedkommende er udførlig fra arbejdsgivere, pengeinstitutter mv., så tyder SKATs egne analyser på, at der er problemer med ligningen af små og mellemstore virksomheder i Danmark, vurderet på størrelsen af disse virksomheders skattegab og deres regelefterlevelse (SKAT 2017). Derfor kan de adfærdseffekter i form af øget tilbøjelighed til at øge sin arbejdstid, som man tillægger en given elasticitet, reelt være et udtryk for, at adfærden omhandler udnyttelse af fradrag og skattehuller. Skatteminister Karsten Lauritzen skriver dog i et svar til Folketingets Skatteudvalg, at han ikke mener, at man på baggrund af den kritik, Saez m.fl. rejser ift. at elasticiteter kan påvirkes af skatteundvigende adfærd, bør justere i de anvendte regnemetoder.

» Dermed må det forventes, at borgernes beslutning om at udbyde arbejdskraft bygger på en forventning om, at deres lønindkomst beskattes efter gældende skatteregler. Derfor giver en eventuel manglende inddrivelse af skatter – svarende til et eventuelt misforhold mellem den indkomstskat, der fremgår af årsopgørelsen, og den faktiske betalte skat – ikke anledning til en revision af den anvendte metode.

(SAU 217, 2015-16)

Overenskomster og søgeomkostninger begrænser muligheden for merarbejde

Et andet studie, der finder en lavere elasticitet end Finansministeriet, er *Adjustment Costs, Firm Responses and Micro vs. Macro Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records* (2011), lavet af topøkonomen Raj Chetty sammen med John Friedman, Tore Olsen og Luigi Pistaferri. Resultaterne fra studiet er ganske opsigtsvækkende. Når man ser isoleret på lønmodtagere omkring grænsen for topskat, er der stort set ikke nogen elasticitet overhovedet – næsten alle resultater er under 0,02, dvs. langt lavere end Finansministeriets på 0,1 (Chetty m.fl. 2011:753). Kun gifte kvinder rammer en elasticitet på 0,02. Derimod er der en markant større elasticitet for selvstændige omkring skattegrænserne, som er 0,14 generelt og 0,20, hvis man ser isoleret på selvstændige omkring topskatteknækket, hvilket giver støtte til Kleven & Schulz' pointe om, at selvstændige er en særlig gruppe.

Studiet er lavet på danske data fra 1994-2001 og anvender en såkaldt statisk model, hvilket betyder, at modellen beskriver en historisk periode, hvor alle pris- og løntilpasninger allerede har fundet sted. Også her måles der på arbejdsudbud gennem effekten på skattepligtig indkomst. Effekten af en skatteændring måles på en såkaldt "small tax change" dvs. en skattereform, der ændrer indkomsten efter skat med +/- 10 pct. Studiet fokuserer på de personer, der placerer sig omkring skattegrænser (både mellem- og topskat).

Chetty m.fl. (2011) bruger i studiet de selvstændige som en kontrolgruppe i forhold til lønmodtagerne. Dette gøres for at teste en hypotese om, at arbejdstidsbestemmelser i overenskomsterne samt de søgeomkostninger, der er forbundet med at øge arbejdstiden (både ved at få flere timer i hovedjobbet eller anskaffe sig et bijob), er med til at dæmpe arbejdsudbudselasticiteten for lønmodtagere. De store forskelle mellem elasticiteterne for henholdsvis lønmodtagere og selvstæn-

dige bekræfter ifølge studiet hypotesen om, at lønmodtagerne har en meget lille grad af fleksibilitet på grund af arbejdstidsreglerne i overenskomsten, samt at der er ret kraftige søgeomkostninger forbundet ved at anskaffe sig flere arbejdstimer. Modsat har selvstændige ikke disse bindinger, og det er derfor, deres elasticitet er så meget højere. Samlet set lander studiet dog på, at der stort set ikke er nogen arbejdsudbudselasticitet, og det er som sagt foretaget på danske data. Skatteministeriet oplyser i et svar til Enhedslisten, at man ikke påtænker at tage elasticiteten op til revision på baggrund af Chetty m.fl. studiet:

» På lidt længere sigt vil et mere udbredt individuelt ønske om længere arbejdstid også kunne påvirke den aftalte arbejdstid eller andre vilkår i forbindelse med overenskomstforhandlingerne. [...] Tilpasningen af arbejdsudbuddet vil desuden ikke udelukkende ske som følge af ændringer for allerede beskæftigede personer. På længere sigt vil disse trække sig tilbage og blive erstattet af nye generationer, som ikke er bundet af valg foretaget i en situation med højere skatter.

(SAU 2015, 2015-16)

Ministeriets argument er således, at man ved lavere topskat på sigt vil se, at arbejdskraften vil presse på for at øge arbejdstiden, så de kan få mere glæde af den skattesænkning, der er på den sidst tjente krone. Dette er dog rent ud sagt spekulativt. Og det harmonerer ikke særlig godt med den empiri, der er på danskernes ønske om arbejdstiden. Arbejdsmarkedskommissionen foretog i 2009 en spørgeskemaundersøgelse i deres rapport "Velfærd kræver arbejde". Resultatet viser, at beskæftigelsen potentielt ville falde med 115.800 fuldtidsbeskæftigede, såfremt danskerne fik indfriet deres ønske om færre arbejdstimer. Respondenterne anfører, at de primært undlader at arbejde mindre, fordi de ikke har råd til at miste indtægten (Arbejdsmarkedskommissionen 2009). Argumentationen er således af rent spekulativ karakter.

Gennemgangen af den nyere forskning indenfor dynamiske effekter af skatteændringer viser altså, man skal være meget omhyggelig med at udskille de faktorer, som kunstigt kan påvirke den samlede arbejdsudbudselasticitet. Hvis ikke man tager højde for selvstændiges særlige adfærd og de institutionelle barrierer for øget arbejdstid, vil arbejdsudbudselasticiteten ved skatteændringer blive kunstigt høj. Det er netop tilfældet med den elasticitet, som anvendes af Finansministeriet i dag. Denne forskning er som sagt foretaget på skattepligtig indkomst, som er et mindre præcist mål for arbejdsudbuddet end arbejdstiden. Derfor er det også forståeligt, at Finansministeriet ikke anvender disse studier som deres primære input til fastsættelse af regnereglerne. Til gengæld er det problematisk, at Skatteministeriet svarer, at man ikke har tænkt sig at forholde sig til de oplagte problematikker, som studierne rejser ift. faktorer, der kan betyde, at man overvurderer effekterne af at sænke skatten på arbejdsudbuddet.

ØVRIG SAMFUNDSFORSKNING PEGER PÅ UKLAR SAMMENHÆNG OG SVAGE INCITAMENTER

Der er dog også foretaget bredere samfundsvidenskabelige studier, som studerer den direkte sammenhængen mellem skat og arbejdstid samt folks viden om skattesystemet. Disse studier stiller også store spørgsmålstejn ved den gængse praksis i regnemaskinen. Når økonomer beregner hvor meget arbejdsudbud, man kan få ud af at sænke topskatten, er det vigtigt at gøre sig klart, hvad det er for en type empiri, vi har at gøre med. Det studie (Smith 2001), som Finansministeriet baserer sin arbejdsudbudselasticitet på, er således et studie, der undersøger arbejdstiden. Dette er den optimale måde at kortlægge arbejdsudbudselasticiteterne på. Problemet er blot, at studiet baserer sig på tyve år gamle data, og at den store gruppe af topskattebetalere er mænd, hvorom studiet ikke kunne sige noget sikkert, da resultaterne var insignifikante.

De fleste andre studier, herunder også de ovennævnte, undersøger næsten aldrig en reel udvikling i arbejdstiden. De kigger typisk på indkomstudviklingen i den skattepligtige indkomst ved en skatteændring, som et indirekte mål for arbejdsudbuddet. Dette puttes ind i komplekse økonomiske modeller, der så beregner forventede arbejdstidseffekter. Grunden til, at man gør dette er, at data for indkomst er langt mere tilgængelige end data for arbejdstid. Men det er ikke det samme, som at man ser direkte på, hvordan arbejdstiden udvikler sig. I dette afsnit vil vi kigge på, hvad den øvrige samfunds forskning siger om udviklingen i arbejdstiden, og hvordan skatten spiller ind i det. Vi vil her kigge på to stykker forskning, som er centreret omkring Rockwool Fonden. Begge studier peger på, at det er ganske tvivlsomt om man vil få de store arbejdsudbudseffekter, man forestiller sig, når man sænker topskatten.

Skattereformer siden 2001 har ikke øget den reelle arbejdstid

Rockwool Fondens Forskningsenhed har i starten af 2016 udgivet rapporten "*Working Hours and the Family*". I modsætning til de gængse modelbaserede studier, som vi har set ovenfor, der ofte måler arbejdsudbuddet indirekte gennem elasticiteter på basis af indkomst, så kigger dette studie direkte på arbejdstiden for familier, og estimerer ved hjælp af regressionsanalyser sammenhængen mellem indkomst, der påvirkes af marginals-katten, og arbejdstiden. Studiets data baserer sig på en spørgeskemaundersøgelse, der specifikt handler om arbejdstiden. Arbejdstiden måles som hhv. normal arbejdstid og faktisk arbejdstid. Den normale arbejdstid er den tid, respondenterne vurderer at arbejde på en normal arbejdsdag. Den faktiske arbejdstid er den tid, man reelt arbejder på en konkret arbejdsdag. Metoden er, at man beder respondenterne om at føre dagbog for én ugedag og én weekenddag. Resultaterne for de to dage vægtes og overføres til de øvrige ugedage. Den faktiske arbejdstid kan variere både positivt og negativt fra den normale arbejdstid. Positivt hvis man fx har haft meget overarbejde, og negativt hvis man har haft fravær på grund af sygdom, fridage, er gået tidligt for at komme til tandlæge etc. Studiet bygger på to undersøgelser fra hhv. 2001 og 2008-2009, hvor ovennævnte metode er brugt. Disse undersøgelser er herefter koblet til data fra indkomstregisteret. Studiet undersøger, hvordan et fald på 1 procentpoint i marginals-katten påvirker arbejdstiden.

Undersøgelsen opdeler respondenterne i fire indkomstgrupper med udgangspunkt i indkomsten i 2001:

- 1) Den første er en kontrolgruppe af personer, der tjente under 117.900 kr. De blev i perioden 2001-2008/09 ikke påvirket af skatteændringer, da de tjente for lidt.
- 2) Den anden kontrolgruppe er personer, der i perioden tjente over 335.800. Dvs. at de lå over topskattegrænsen alle år inklusive 2008.
- 3) Den første "treatment"-gruppe, der blev påvirket af skatteændringerne i perioden. Denne gruppe tjente mellem 177.900-279.800 og blev påvirket primært af mellemskatteændringer, mens en lille del i dette interval også lå over topskattegrænsen i 2001, der dette år var 276.900.
- 4) Den anden "treatment"-gruppe tjente mellem 279.800-335.800, og disse blev for langt størsteparten påvirket af ændringer i topskatten, herunder fald i marginals-katteprocenten i alle år (Rockwool 2016:89f)².

Studiets resultater er ganske bemærkelsesværdige. Målt på den normale arbejdstid kan man se en øget normal arbejdstid for de to grupper, der blev påvirket af skatteændringerne. Den normale arbejdstid er respondentens eget skønnede tal for, hvor mange timer vedkommende arbejder. Den faktiske arbejdstid – altså hvor meget man reelt var på arbejde – er derimod ikke påvirket af skatteændringerne. Ifølge Rockwool Fonden er ingen af disse resultater dog signifikante:

» Since none of these differences are significant, it is, however, not possible to conclude that the tax reforms have affected the supply of labor for the respondents.

(Rockwool 2016:90).

» It is therefore not possible in this study to conclude that there is a correlation between a change in the marginal tax rate and the normal and actual working time of men and women.

(Rockwool 2016:92).

Kort sagt kan der ikke etableres en klar kausal sammenhæng mellem lavere skat og øget arbejdstid for de i studiet undersøgte grupper. Rockwool foretager også en kønsopdeling af resultaterne, der dog heller ikke peger på signifikante resultater. Opsamlende skriver Rockwool Fonden derfor at;

» Vi finder, at en mindre marginalskat – svarende til 1 procentpoint – for gifte mænd er ensbetydende med 3,6 minutters længere normal ugentlig arbejdstid, mens den faktiske arbejdstid ikke forøges signifikant. For gifte kvinder finder vi heller ingen sammenhæng mellem skatten og den faktiske arbejdstid, hvorimod den normale arbejdstid er 8,8 minutter kortere ved en 1 procentpoint mindre marginalskat.

(Rockwool 2016:13f).

Dvs. at for den normale arbejdstid øger mændene deres arbejdstid i meget begrænset omfang, mens kvinderne går mere end dobbelt så meget ned i arbejdstid. For den faktiske arbejdstid er der, opdelt på køn, ikke nogen signifikant sammenhæng mellem skat og arbejdstid.

Man kan indvende, at studiet ikke måler på de allerhøjeste indkomstgrupper (de, der tjener mere end 335.800 kr./år, der kun tjener som kontrolgruppe). Dette er klart en begrænsning. Omvendt skal man huske, at Finansministeriet og langt de fleste studier arbejder med en aftagende effekt af skattelettelsen jo højere indkomsten bliver, fordi timeeffekten bliver spist op af indkomsteffekten, og derfor bliver mindre for de højestlønnede. Hvis dette står til troende, så vil det billede, Rockwool-studiet tegner, ikke ændre sig væsentligt for indkomster over 335.800.

Borgerne kender ikke skattesystemet – det svækker incitamenter

I 2016 stillede Danmarks Statistiks Survey-enhed en række spørgsmål for forskeren Jens Bonke fra Rockwool Fondens Forskningsenhed. Spørgsmålene skulle afdække, hvor meget borgerne egentlig ved om deres skat. For hvis ikke borgerne ved, hvornår de skal betale topskat fx, så kan de heller ikke handle rationelt på de incitamenter for at øge arbejdstiden, som en skattesænkelse søger at påvirke. Af uransagelige årsager er der ikke lavet en samlet afrapportering af de opsigtsvækkende resultater, som Bonke kom frem til. Den eneste dokumentation, der er fremkommet, er i form af et debatindlæg, som Jens Bonke skrev i Berlingske Tidende i marts 2017 (Bonke 2017). Ikke desto mindre peger studiet på, at de stiliserede antagelser om fuldt oplyste og rationelle aktører, der entydigt maksimerer egen økonomisk nytte, langt fra svarer til virkeligheden:

- Adspurgte, om topskatteprocenten er enten 48 pct., 56 pct., eller 64 pct., svarede ca. fire ud af ti rigtigt, at topskatteprocenten er 56 pct. Det er altså under halvdelen af den gruppe, man spurgte, som faktisk ved, hvor mange procent man betaler i topskat.

- Adspurgt om, hvor skatteknækket er for topskat, og hvor man enten kunne svare 367.000, 467.000 eller 567.000, svarede kun godt seks ud af ti rigtigt, at topskatten indtræffer ved en indkomst på 467.000 kr. Det vil sige, at det kun er lidt over halvdelen af de adspurgte, der ved, hvornår de begynder at betale topskat. Kun hver fjerde svarede rigtigt på begge spørgsmål!
- Adspurgt, om man havde tænkt sig at enten arbejde mere, mindre eller arbejde det samme som nu, hvis topskatten blev sænket med 5 procentpoint, svarede 86 pct. af hele gruppen, at de ville arbejde det samme som nu, og for gruppen af topskattebetalere var det næsten lige så mange, nemlig 83 pct., som ikke ville ændre deres arbejdstid, altså meget få, der ville reagere positivt på en topskattesækkelse og øge arbejdstiden.

Selvom der ikke foreligger en samlet afrapportering, og vi derfor ikke kan tjekke datakvaliteten, må vi gå ud fra, at Danmarks Statistik og Rockwool Fondens Forskningsenhed leverer pålidelige data.

Spørgeskemaundersøgelsen peger på, at folk simpelthen ved for lidt til at kunne reagere rationelt på de skattemæssige tiltag, man kan foretage sig ved fx at sænke skatten. Dermed er incitamentet svækket, fordi folk ikke har styr på, hvornår de fx begynder at betale topskat. Derudover svarer langt de fleste, at de er tilfredse med deres nuværende arbejdstid, og at de ikke har tænkt sig at ændre deres arbejdstid, selv om de fik en skattelettelse. Det gælder også hovedparten af de adspurgte, der faktisk allerede betaler topskat.

Den bredere samfundsøkonomiske forskning, der uden anvendelse af stort modelapparat søger at undersøge sammenhænge gennem regressionsanalyse eller gennem simpel spørgeskemaundersøgelse, tyder på, at sammenhængen mellem skat og arbejdstid er højest tvivlsom. Regressionsanalyserne kan ikke vise en klar sammenhæng.

FOLKETINGETS ØKONOMER MENER USIKKERHED BØR FREMGÅ

Folketingets økonomiske konsulenter, som skal bistå Folketinget med at tilvejebringe vidensgrundlag inden for økonomiske områder, blev i 2016 bedt om at gennemgå forskningen om de dynamiske effekter ved at sænke skatten. I den aflagte rapport påpeger Folketingets økonomiske konsulenter, at det er en ny praksis, at man finansierer forskellige politiske tiltag med de dynamiske effekter fra en sænkelse af skatten. Folketingets økonomiske konsulenter fremhæver, at både 2009- og 2012-skattereformen er fuldt finansieret på langt sigt uden de dynamiske adfærdseffekter, men at de dynamiske effekter spiller en mere fremtrædende rolle i 2012-reformen. Ligeledes påpeger de, at det er meget vigtigt, at man tydeligt adskiller de dynamiske effekter, således at man tydeligt kan se, hvor meget af et politisk initiativ, der faktisk har en direkte og sikker finansiering (Folketingets økonomiske konsulenter 2016:10). Problemet ved at finansiere forskellige tiltag med dynamiske effekter er selvfølgelig, at man risikerer at få færre penge i statskassen, hvis det viser sig, at de dynamiske effekter ikke opstår. Hvis ikke folk arbejder mere pga. lavere skat, vil der ikke komme flere penge i kassen.

Folketingets økonomiske konsulenter har i denne forbindelse også undersøgt, hvad der er gængs praksis i andre lande ift. at anvende dynamiske effekter og evt. også anvende disse som finansiering:

- *Norge* anvender for nuværende ikke dynamiske effekter, selv om der har været en del debat om det. I forslaget for Statsbudgettet 2016 er der ikke anvendt dynamiske effekter.
- I *Sverige* har der været en stor diskussion mellem den socialdemokratiske regering og Det Svenske Finanspolitiske Råd om netop dette spørgsmål. Regeringen fremlagde således i 2016 planer om en række skatteforhøjelser, der ikke medtog

dynamiske effekter. Det Finanspolitiske Råd kritiserede, at man ikke medtog de negative dynamiske effekter i form af tabt arbejdsudbud, der dermed ifølge rådet betyder, at man risikerer at have underfinansieret forslagene. Finansministeriet i Sverige oplyser, at de anvender dynamiske effekter internt til vurderinger af forskellige tiltag. Men – meget vigtigt – de offentliggøres ikke og anvendes derfor heller ikke til at finansiere forslag.

- *USA* har i 2015 vedtaget, at man vil begynde at bruge dynamiske effekter. Man er således først for nyligt begyndt med denne praksis. Man vil dog fortsat sigte efter en klar opdeling, så de dynamiske effekter klart kan isoleres. Folketingets økonomiske konsulent konkluderer på denne baggrund, at det ikke er en generel praksis, at man anvender dynamiske effekter (Folketingets økonomiske konsulenter 2016: 26-27).

Rapporten gennemgår også forskningslitteraturen, og i lighed med ovenstående er konklusionen at;

» ... der ikke eksisterer nyere empiriske studier, der understøtter beregninger af forventede arbejdsudbudseffekter foretaget af Finansministeriet. Finansministeriet baserer sin metode på et ældre empirisk studie fra 2001, hvor der bl.a. er betydelig usikkerhed vedrørende den kausale effekt af ændringer i marginals-katten på udbuddet af arbejdstimer. [...]Problemet ved at fastslå, om dynamiske effekter knyttet til arbejdsudbuddet er indtruffet, er, at der ikke er foretaget nyere studier af marginals-kattens betydning for arbejdsudbuddet på danske data. [...]Vi foreslår, at man tydeligt præsenterer konsekvenser af skattereformer uden indregning af dynamiske effekter knyttet til arbejdsudbuddet. Derudover anbefaler vi, at man supplerer beregningerne med skøn for arbejdsudbudseffekter samt provenuvirkninger knyttet hertil angivet i et interval i lyset af usikkerheden vedrørende fastlæggelse af størrelsesordenen af arbejdsudbudseffekter. Man kan ud fra et forsigtighedshensyn argumentere for, at man bør vise effekterne for beregninger med brug af en gennemsnitlig substitutionselasticitet i et interval fra 0-0,1.

(Folketingets økonomiske konsulenter 2016:28).

Folketingets økonomiske konsulenter er således på linje med Enhedslisten, når de skriver, at der er så store usikkerheder forbundet med de dynamiske effekter af at sænke skatten, at man for det første bør lave en klar adskillelse af de dynamiske effekter, således at det klart fremgår, hvor stor en del af finansieringen, der er fundet gennem antagelser om adfærdsskændringer. Dernæst påpeger konsulenterne også, at man med fordel kan vise denne usikkerhed ved fx at udregne effekterne i et interval gående fra en elasticitet på 0, dvs. ingen effekt, og op til den nu anvendte elasticitet på 0,1.

Samlet set peger gennemgangen fra Folketingets økonomiske konsulenter på, at der er uklarhed omkring brugen af dynamiske effekter til at finansiere politiske tiltag, og at man dels bør klargøre dette tydeligt, ligesom man med fordel kan indføre en usikkerhedsmargin i form af fx et interval. Rapporten bakker op om Enhedslistens kritik af de dynamiske effekter ved skattesænkninger. Empirien er gammel og usikker, og man mangler nye opdaterede studier. Derudover påpeger rapporten også, at Danmark på ingen måde følger gængs praksis, når man i Finansministeriet anvender dynamiske effekter. Hverken Norge eller Sverige anvender dynamiske effekter, når politik fremlægges og finansieres. Selv USA er først for nyligt begyndt en proces, hvor man vil anvende dynamiske effekter. Danmarks brug af dynamiske effekter er således mere undtagelsen end reglen.

Boks 3.3. Lavere registreringsafgift – et eksempel

I 2016 vedtog blå blok en markant sænkelse af registreringsafgiften på hele 30 procentpoint. I denne forbindelse fremkom regeringen med et regnestykke på den provenumæssige virkning, som var endog meget optimistisk ift. hvordan adfærdsændringer ville bringe den samlede regning for forslaget voldsomt ned. I et svar til Folketinget oplyser Skatteministeren, at provenuskønnet hviler på meget vidtgående antagelser om adfærdsændringer. Skatteministeriet anvender som det er sædvane et tilbageløb på knapt 25 pct. Dette er der ikke noget usædvanligt i. Til gengæld er det voldsomt, at de dynamiske adfærdseffekter i sig selv bidrager med 480 mio. kr. til forslaget eller næsten halvdelen (ca. 48 pct.), jf. Tabel 3.3.

Tabel 3.3. Skatteministeriets vurdering af en sænkelse af registreringsafgiften fra 180 til 150 pct. i 2017

Provenu	Mio. kr.
Umiddelbart mindreprovenu	990
Mindreprovenu efter tilbageløb	760
Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd	280

Kilde: Skatteministerens svar på spm. 2 (L93, 2016-17).

Skatteministeriet kommer frem til deres optimistiske skøn på følgende baggrund: I udgangspunktet indregner Skatteministeriet et øget arbejdsudbud på 700 fuldtidspersoner årligt. Dette er et meget højt tal. Til sammenligning forventede man, at beskæftigelseseffekten af kontanthjælpsreformen i 2016, hvor man skar voldsomt i kontanthjælpen for at øge incitamentet til at påtage sig et arbejde, tilsvarende ville øge beskæftigelsen med 700 fuldtidspersoner.

Grunden til dette optimistiske skøn skyldes, at man anskuer sænkelsen af den høje registreringsafgift som en sænkelse af den højeste marginale skat. Der er således lagt til grund, at nedsættelsen af registreringsafgiften svarer til en kombination af hhv. en reduktion af topskattesatsen og en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, hvor reduktionen af topskattesatsen vægter omkring 90 pct., og forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget vægter med omkring 10 pct. (Skatteministeriet 2016:2).

Skatteministeriet skriver at; "Det kan henføres til, at den lavere registreringsafgift indebærer en stigning i købekraften ved at arbejde lidt mere. Et øget arbejdsudbud giver et øget provenu fra skatter og afgifter." (Skatteministeriet 2016:3). Derudover antages det også, at salget af nye dyre biler og motorcykler vil øge indtægterne fra registreringsafgiften og reducere mindreprovenuet (Skatteministeriet 2016:3).

Der er dog ikke anført nogen evidens for, at personer nu vil købe flere dyre biler, og ej heller er der ført bevis for, at sænkelsen af registreringsafgiften vil føre til en timeeffekt og dermed øget arbejdsudbud i en størrelsesorden, der svarer til en hel kontanthjælpsreform. De Økonomiske Vismænd (DØR) påpeger også det lettere besynderlige i, at man laver en direkte overførsel fra den direkte marginalskat til fx registreringsafgiften.

» På skattesiden har det begrænsede informationsgrundlag undertiden givet anledning til, at forudsætningerne om arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst anvendes til at vurdere adfærdsvirkningerne af justeringer, der ikke direkte er tilknyttet arbejdsindkomstbeskatningen.

Et eksempel herpå er Skatteministeriets vurdering af arbejdsudbudsvirkningerne af nedsættelsen af registreringsafgiften i forbindelse med finansloven for 2016.

(DØR 2017:151)

FORTSÆTTES NÆSTE SIDE »»

DØR skriver således, at man trods et spinkelt informationsgrundlag om dynamiske effekter ved skattesænkninger, ikke har afholdt sig fra at overføre disse adfærdsvirkninger til et område, der ikke direkte handler om marginals-katten på arbejdsindkomst, nemlig registreringsafgiften. Samlet set fremstår beregningen af provenuvirkningen ved den markante sænkelse af registreringsafgiften som et skønsmaleri, hvor risikoen for at efterlade et hul i statskassen er overhængende.

Kilder: Skatteministerens svar på spm. 4 (L69, 2015-16).

Skatteministerens svar på spm. 5 (L69, 2015-16).

Aftale om Jobreform fase I

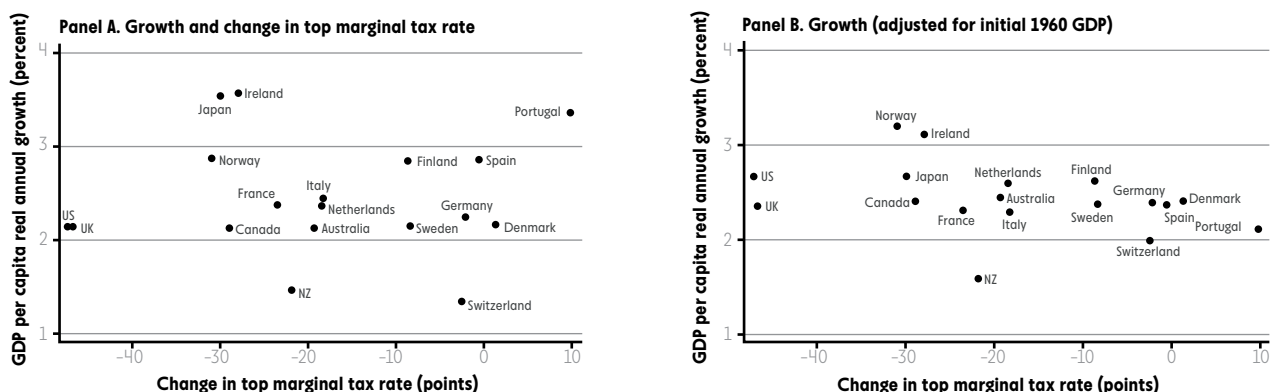
INTET EMPIRISK BELÆG FOR AT LAVERE TOPSKAT GIVER HØJERE VÆKST

Også empiriske observationer af den økonomiske udvikling på tværs af lande underminerer Finansministeriets antagelse om, at lavere marginals-kat via højere arbejdstid vil føre til øget velstand i samfundet.

Empirisk har den franske økonom Thomas Piketty set på sammenhængen mellem fald i den øverste marginals-kat og velstandsudviklingen. I en artikel fra 2014 sammenligner Piketty m.fl. (2014) udviklingen i topskatten med udviklingen i bruttonationalproduktet pr. indbygger i en række OECD-lande i perioden 1960-2010. Her finder han, at der ikke er nogen sammenhæng mellem OECD-landenes vækst og udviklingen i deres topskatteniveau, jf. Figur 3.1.

Lande som USA eller Storbritannien, hvor topskatten er faldet med mere end 40 procentpoint, har ikke oplevet større vækst end lande som fx Danmark eller Tyskland, hvor topskatten er omtrent uændret i perioden. Dette resultat gælder ikke blot for den samlede periode. Faktisk skriver Piketty m.fl. (2014: 257), at det også gælder, når man ser på de enkelte perioder 1960/64 – 1976/80 og 1976/80 – 2006/10. I Figur 3.1 ses det, at lande har nogenlunde den samme økonomiske vækst, uanset om der er lavet ændringer i topskatten eller ej.

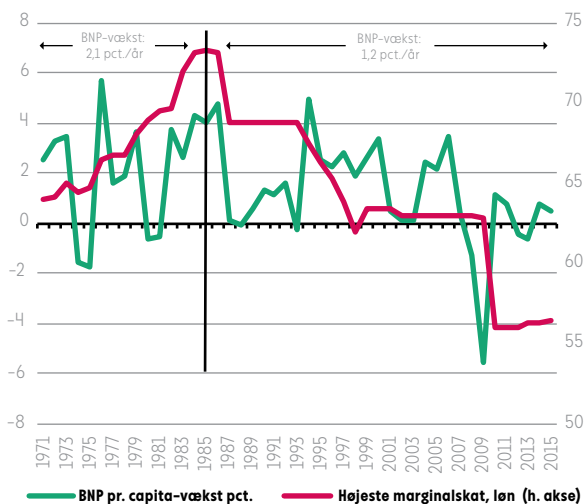
Figur 3.1. Ændring i topskat og vækst i BNP pr. indbygger i OECD-lande, 1960-2010



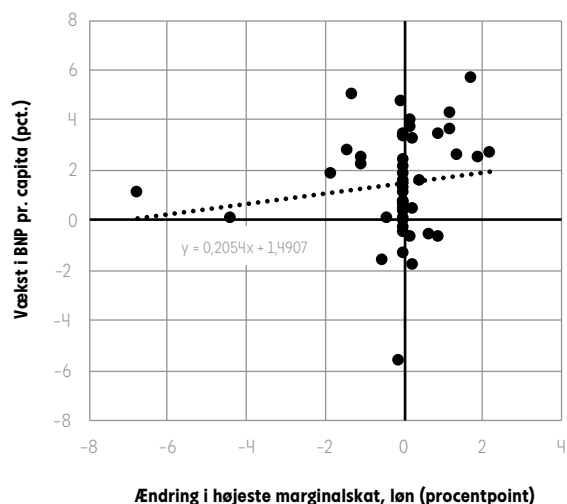
Anm.: Figurene viser sammenhængen mellem ændringen i den højeste marginals-kat og væksten i BNP pr. indbygger i en række forskellige OECD-lande i perioden 1960-2010 i fire års intervaller. I Panel B er der justeret for BNP-niveauet i 1960.

Kilde: Enhedslisten pba. T. Piketty, E. Saez & S. Stantcheva (2014: 256).

Figur 3.2. Højeste marginalsattesats for lønindkomst og vækst i BNP pr. indbygger, Danmark, 1971-2015



Figur 3.3. Ændring i højeste marginalsattesats for lønindkomst og vækst i BNP pr. indbygger, Danmark, 1971-2015



Anm.: BNP pr. capita er 2010-kædede værdier omregnet til vækst. Figur 3.3 viser sammenhængen mellem ændringer i den højeste marginalskat på lønindkomst i et givet år i forhold til året før og væksten i BNP pr. indbygger i det pågældende år. Den stiplede linje viser tendenslinjen for observationerne.

Kilde: Skatteministeriet (skm.dk) og Danmarks Statistik. Egne beregninger.

I Danmark er der heller ikke nogen sammenhæng mellem udviklingen i topskatten og velstandsudviklingen. Det kan man måle ved at se på den højeste marginalsattesats på lønindkomst og væksten i BNP pr. indbygger. Figur 3.2 viser udviklingen i den højeste marginalsattesats for lønindkomst og real BNP-vækst pr. indbygger. Figur 3.3 viser ændringen i den højeste marginalsattesats for lønindkomst og væksten i reelt BNP pr. indbygger.

Figur 3.2 viser, at i perioden 1970–1985, hvor den højeste marginalskat på lønindkomst steg, var den gennemsnitlige vækstrate i BNP pr. indbygger højere end i perioden efter 1985, hvor den højeste marginalskat er sænket markant. Den højeste marginalsattesats på lønindkomst steg med 11,15 procentpoint mellem 1970 og 1985, hvor den toppede. I samme periode var den gennemsnitlige årlige realvækst i BNP pr. indbygger på 2,1 pct. Til sammenligning faldt marginalsattesatsen med hele 16,75 procentpoint mellem 1985 og 2015, hvor væksten i BNP pr. indbygger i gennemsnit var på 1,2 pct. om året.

Figur 3.3 viser da også, at der ikke er nogen sammenhæng mellem ændringer i den højeste marginalskat og væksten i BNP pr. indbygger. Hvis en sænkelse af den højeste marginalsattesats skulle få BNP til at stige, så ville dette vise sig som en negativ tendens i diagrammet. Men som man kan se, er tendensen omvendt, når man sammenligner udviklingen år for år. Dette kan man se ved, at tendenslinjen (den stiplede linje) har en opadgående hældning, hvilket er det modsatte af den ortodokse forudsigelse. Sammenfattende må man sige, at der ikke på makroniveau er empirisk belæg for at udlede, at lavere topskat skulle føre til større velstand. Faktisk er der stor sandsynlighed for, at lavere topskat vil føre til mindre velstand.

KONKLUSION

Vi har i dette afsnit vist, at Finansministeriets antagelse om, at velstanden vokser, når skatterne sænkes, hviler på et uhyre tyndt grundlag. Vi har i vores gennemgang vist, at antagelserne om dynamiske effekter er tvivlsomme og med stor sandsynlighed overvurderet af følgende grunde:

- Finansministeriet anvender såkaldt middelrette skøn, der i høj grad camouflerer store forskelle mellem køn og indkomstgrupper. Resultatet af det middelrette skøn er således en elasticitet på 0,1, der primært kan tilskrives, at kvinderne trækker tallet op, mens den overvejende gruppe af topskatteydere, mænd, har en langt lavere elasticitet.
- Finansministeriet baserer sig på kun et studie fra Frederiksen m.fl.. (2001). Studiet bruger data, der er over 20 år gamle. Samtidigt er resultaterne for mænd insignifikante, hvilket er problematisk al den stund, at langt de fleste topskattebetalere netop er mænd. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, De Økonomiske Vismænd og Folketingets økonomiske konsulenter er alle enige i, at empirien er tynd, og at sammenhængen mellem lavere skat og øget arbejdsudbud på ingen måde står mejst i granit, som Finansministeriet ellers ofte antager.
- Nyere økonomisk forskning peger på en række faktorer, der kan skævvride elasticitetens størrelse i opadgående retning. Der peges på kapitalindkomst (Kleven & Schultz 2013), skattehuller og manglende skattekontrol (Sæz m.fl. 2012), og endelig at det danske arbejdsmarked har ret faste rammer for arbejdstiden, hvilket gør det relativt vanskeligt at øge sin arbejdsmængde (Chetty m.fl. 2011). Direkte adspurgt svarer Skatteministeriet, at man ikke har tænkt sig at gøre noget ved de oplagte problemer, som forskningen peger på. Regnemaskinen håndterer altså ikke disse problemer.
- Ifølge Rockwool Fondens Forskningsenhed er der ikke en klar sammenhæng mellem skat og arbejdstid. Det første studie kan ikke etablere denne sammenhæng for personer omkring skatteknækket, hvilket står i modsætning til den gængse antagelse blandt Finansministeriets økonomer. Et efterfølgende spørgeskemastudie tyder ydermere på, at de fleste borgere ikke kender skattesystemet godt nok til at kunne reagere på en sænkelse af topskatten, og direkte adspurgt vil ikke engang topskattebetalerne i datapopulationen øge deres arbejdstid, men derimod arbejde det samme som nu.
- Folketingets økonomiske konsulenter påpeger i en rapport om marginalskat og arbejdstid, at der ikke er solid empiri. Ligeledes påpeges det, at Danmark er et af de få lande, der faktisk bruger dynamiske effekter i officielle politikforslag, og også anvender det som finansiering af politiske tiltag. Konsulenten foreslår, at man bør tydeliggøre den store usikkerhed i de skøn, man fremlægger.
- Ikke nok med, at man anvender de dynamiske effekter på politiske tiltag, der relaterer sig til indkomstbeskatningen. Man er også begyndt at anvende de usikre principper på andre områder, som ikke direkte har noget med indkomstbeskatning at gøre – registreringsafgiften er her det mest ekstreme eksempel.
- Endeligt viser Thomas Piketty og vores egen gennemgang af historiske data, at der ikke kan etableres en klar sammenhæng mellem skatteniveauet og væksten i BNP. Derfor er antagelserne om, at lavere skat øger væksten også tvivlsom.

Samlet set peger vores gennemgang på en lang række problemer ved Finansministeriets nuværende praksis. Man oversælger simpelthen de positive aspekter ved at sænke skatterne, hvilket skævvider den politiske debat til fordel for borgerlig økonomisk politik. Derudover, og mere alvorligt, risikerer man at skabe et stort hul i statskassen, fordi man sælger skindet, før bjørnen er skudt, idet man finansierer politiske forslag med de dynamiske effekter, som vi har vist er højst usikre. Det er en uansvarlig måde at lave økonomisk politik på, som potentielt kan give den offentlige økonomi et finansieringsproblem i fremtiden.

Selv hvis man tror, at skattesænkningerne har en positiv effekt på arbejdsudbud og arbejdstid, tager Finansministeriets skøn ikke højde for de negative effekter, som følger af at finansiere skattelettelser ved lavere offentligt forbrug. Dermed risikerer man at stå med et dobbelt problem, hvis ikke lavere skat får flere til at arbejde mere, og samtidig får lavere offentlig service folk til at arbejde mindre. Det er temaet i næste afsnit.

Tabel 3.4. Arbejdsudbudselasticiteter i udvalgte publikationer

Studie/aktør	Størrelse på elasticitet	Hvilken type elasticitet	Særlige forhold
Frederiksen m.fl. 2001	0,1 for alle (0,05 for mænd & 0,15 for kvinder)	Kompenseret arbejdsudbudselasticitet	Data fra 1996. Modellen indregner evt. bijob og overarbejde, stigmatiseringseffekt ved ledighed samt faste omkostninger ved at have et bijob eller påtage sig overarbejde.
Finansministeriet	0,1 for alle & 0,07 for topskattydere	Kompenseret arbejdsudbudselasticitet	
(FIU spm. 23, 2014-15)	0,06 for alle & 0,04 for topskatteydere	Ukompenseret arbejdsudbudselasticitet	
Finansministeriet (ibid.)	0,05 for mænd & 0,15 for kvinder	Arbejdsudbudselasticiteten	
DREAM	0,05 for lønmodtagere & 0,1 for selvstændige på lønindkomsten. På kapitalindkomst ml. 0,1-0,14. For store skattereformer 0,14-0,16 og små reformer 0,08-0,11	Ukompenseret arbejdsudbudselasticitet målt gennem skattepligtig indkomst	Data fra 1984-2005. Opdeler eksplicit elasticiteten på hhv. lønindkomst og kapitalindkomst.
Kleven & Schultz 2013	Under 0,02 for lønmodtagere selvstændige 0,14 (0,20 ved top-skatteknækket)	Arbejdsudbudselasticitet (fremgår ikke om den er kompenseret eller ukompenseret) målt gennem skattepligtig indkomst	Danske data fra 1994-2001. Anvender en statisk model. Man antager, at søgeomkostninger efter mere arbejde, samt begrænsninger på arbejdstiden (fx via overenskomsten) begrænser arbejdsudbudseffekterne på kort sigt. Fokuserer på hhv. lønmodtagere og selvstændige omkring skatteknæk – såkaldt bundtning.
Chetty m.fl. 2011	0,12 for al indkomst 1,06 for øvrig indkomst, der kan fradrages eller på anden måde undviges skattesystemet	Arbejdsudbudselasticitet målt ved skattepligtig indkomst (fremgår ikke om den er kompenseret eller ukompenseret)	Opdeler på henholdsvis skattepligtig indkomst og al indkomst
Gruber & Saez 2002	0,02 ved anvendelse af Saez' model. 0,14-0,20 ved egen model med indkomstflytning og 0,34-0,53 uden indkomstflytning	Arbejdsudbudselasticitet målt ved skattepligtig indkomst (fremgår ikke om den er kompenseret eller ukompenseret)	
Le Maire & Schjerning 2012	Mellem 0,15-0,35 – samlet estimat 0,3	Arbejdsudbudselasticitet målt ved skattepligtig indkomst (fremgår ikke om den er kompenseret eller ukompenseret)	Data 2004-06. Indregner en øget jobmobilitet ved topskattesænkninger, der betyder at flere personer vil søge og få højere lønnede jobs.
Kreiner m.fl. 2014	Uden indkomstflytning 0,1	Arbejdsudbudselasticitet målt ved skattepligtig indkomst (fremgår ikke om den er kompenseret eller ukompenseret)	
Kreiner m.fl. 2015	Med indkomstflytning tæt på 0	Kreiner m.fl. 2015	Kreiner m.fl. 2015

NOTER

¹ For en kritisk gennemgang af vismandsstudiet, se i baggrundsnotatet "Topskat – En kritisk gennemgang af det forskningsmæssige belæg for påståede gavnlige virkninger af sænket topskat". Online: https://enhedslisten.dk/files/rapport_om_topskat_hjemmeside-version.pdf

² I 2001 var topskattesatsen 276900 og i 2002 var topskattesatsen 285.200 og herefter stigende. Der er de laveste indkomster i den øverste 'tre-atment-gruppe' kun påvirket af ændringen i 2001.

LITTERATUR

Aftale mellem regeringen (Venstre) og Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti (18.11.2015): "Aftale om et kontanthjælps-system, hvor det kan betale sig at arbejde – Jobreform fase I".

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2016a): "Jobeffekt af topskattelettelse er meget usikker".

Online: http://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_jobeffekt-af-topskattelettelse-er-meget-usikker.pdf

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2016b): "Få kvinder betaler topskat".

Online: https://ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_faa-kvinder-betaler-topskat.pdf

Arbejdsmarkedskommissionen (2009): "Velfærd kræver arbejde". Online: http://www.amkom.dk/media/22119/velfaerd_kraever_arbejde_web.pdf

Bonke, Jens (2017): "De fleste har en holdning til topskatten – men kun få ved noget om den". Online: https://www.b.dk/kommentarer/de-fleste-har-en-holdning-til-topskatten-men-kun-faa-ved-noget-om-den?referrer=RSS&utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

Chetty, Raj, John N. Friedman, Tore Olsen, Luigi Pistaferri (2011): "Adjustment Costs, Firm Responses and Micro vs. Macro Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records". The Quarterly Journal of Economics 126(2), ss. 749-804. Oxford Academic, Oxford.

DR (2013): "Ekspert: Fyringer hos SKAT skyld i fejl". Online: <http://www.dr.dk/nyheder/indland/ekspert-fyringer-hos-skat-skyld-i-fejl>

Finansministeriet (2002): "Fordeling og incitamenter 2002". Online: <http://www.fm.dk/publikationer/2002/fordeling-og-incitamenter-2002>

Finansministeriet (2012): "Aftale om skattereform". Regeringen (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Det Konservative Folkeparti (25.06.2012). Online: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/06/endelig-aftale-om-skattereform>

Finansministeriets svar på spørgsmål 464 af 14. september 2016 til Folketingets finansudvalg.

Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/fiu/spm/464/svar/1342595/1664483.pdf>

Finansministeriets svar på spørgsmål 466 af 29. august 2016 til Folketingets finansudvalg.

Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/fiu/spm/466/svar/1360826/1690970.pdf>

Finansministeriets svar på spørgsmål nr. 37 af 5. september 2014 til Folketingets finansudvalg.

Online: <http://www.ft.dk/samling/20131/lovforslag/l201/spm/37/svar/1161356/1407010.pdf>

Finansministeriets svar på spørgsmål nr. 181 af 4. marts 2016 til Folketingets finansudvalg.

Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/fiu/spm/181/svar/1308786/1612260.pdf>

Finansministeriets svar på spørgsmål 23 af 10. november 2014 til Folketingets finansudvalg.

Online: <http://www.ft.dk/samling/20141/almdel/fiu/spm/23/svar/1170051/1418336.pdf>

Folketingets økonomiske konsulenter (2016): "Rapport om dynamiske effekter og marginalskat m.v."

Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/fiu/bilag/107/1648878.pdf>

Frederiksen, Anders, Ebbe Krogh Graversen & Nina Smith (2001): "Overtime work, dual job holding and taxation", Working Paper, Department of Economics, Aarhus School of Business, Aarhus, IZA DP. No 323, IZA, Bonn.

Frederiksen, Anders, Ebbe Krogh Graversen & Nina Smith (2008): "Overtime work, dual job holding and taxation", Research in Labor Economics, 2008, 28, ss. 25-55. Emerald Insight, Bingley.

Kleven, Henrik & Esben Schultz (2013): "Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms", Working Paper, Københavns Universitet, København

Kreiner, Claus, Hans-Jørgen Whitta-Jacobsen og Jakob Roland Munch (2014): "Taxation and the Long Run Allocation of Labor: Theory and Danish Evidence". IZA Discussions Paper No.8246 – IZA, Bonn. Online: <http://ftp.iza.org/dp8246.pdf>.

Kreiner, Claus, Søren Leth-Pedersen og Peer Ebbesen Skov (2015): "Tax Reforms and Intertemporal Shifting of Wage Income: Evidence from Danish from Danish Payroll Records". American Economic Journal vol.8(3). Ss.233-57. American Economic Association, Nashville. Online: http://www.econ.ku.dk/ctk/Papers/Incomeshifting_AEJpol_v18.pdf

Rockwool Fondens Forskningsenhed (2016): "Working Hours and the Family". Online: http://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2016/02/Bog-101626-working-hours_LO_NP.pdf

Saez, Emmanuel, Joel Slimrod & Seth H. Giertz (2012): "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, Journal of Economic Literature 50(1), ss.3-50. American Economic Association, Nashville.

SKAT (2013): "Virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne". Online: <http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/sau/bilag/71/1317773.pdf>

SKAT (2017): "Virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne indkomståret 2014". København. Online: <http://skat.dk/getfile.aspx?id=135578>

Skatteministeriet (2013): "Provenu & Metode". Online: http://www.skm.dk/media/138783/provenu_og_metode.pdf

Skatteministeriet: "1987-skattereformen". Online: <http://www.skm.dk/aktuelt/temaer/1987-skattereformen>

Skatteministeriets svar på spørgsmål nr. 214 af 2.februar 2016 til Folketingets skatteudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/sau/spm/214/svar/1304375/1605789.pdf>

Skatteministeriets svar på spørgsmål nr. 215 af 2.februar 2016 til Folketingets skatteudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/sau/spm/215/svar/1304376/1605791.pdf>

Skatteministeriets svar på spørgsmål nr. 217 af 2.februar 2016 til Folketingets skatteudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/sau/spm/217/svar/1304384/1605800.pdf>

Skatteministeriets svar på spørgsmål 4 til Lovforslag 69. Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l69/spm/4/svar/1286877/1580121.pdf>

Skatteministeriets svar på spørgsmål 5 til Lovforslag 69. Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l69/spm/5/svar/1286875/1580117.pdf>

Danmarks Statistik, Tabel NAN1. Online: www.statistikbanken.dk/nan1

Skatteministeriet (1998a): "Centrale skattesatser i skattelovgivningen 1970-1978". Online: <http://www.skm.dk/skattetal/statistik/tidsserieoversigter/centrale-skattesatser-i-skattelovgivningen-1970-1978>

Skatteministeriet (1998b): "Centrale skattesatser i skattelovgivningen 1979-1986". Online: <http://www.skm.dk/skattetal/statistik/tidsserieoversigter/centrale-skattesatser-i-skattelovgivningen-1979-1986>

Skatteministeriet (1998c): "Centrale skattesatser i skattelovgivningen 1987-1994". Online: <http://www.skm.dk/skattetal/statistik/tidsserieoversigter/centrale-skattesatser-i-skattelovgivningen-1987-1993>

Skatteministeriet (2001): "Centrale skattesatser i skattelovgivningen 1995-2001". Online: <http://www.skm.dk/skattetal/statistik/tidsserieoversigter/centrale-skattesatser-i-skattelovgivningen-1994-2001>

Skatteministeriet (2009): "Centrale skattesatser i skattelovgivningen 2002-2009". Online: <http://www.skm.dk/skattetal/statistik/tidsserieoversigter/centrale-skattesatser-i-skattelovgivningen-2002-2009>

Skatteministeriet (2016): "Centrale skattesatser i skattelovgivningen 2009-2016". Online: <http://www.skm.dk/skattetal/statistik/tidsserieoversigter/centrale-skattesatser-i-skattelovgivningen-2010-2016>

Skatteministeriet (2017): "Centrale skattesatser i skattelovgivningen 2010-2017". Online: <http://www.skm.dk/skattetal/statistik/tidsserieoversigter/centrale-skattesatser-i-skattelovgivningen-2010-2017>

T. Piketty, E. Saez & S. Stantcheva: "Optimal Taxation of Top Labour Incomes: A Tale of Three Elasticities", in American Economic Journal: Economic Policy 2014, 6(1): 230-271. Online: <https://eml.berkeley.edu/~saez/piketty-saez-stantchevaAEJ14.pdf>

4. SKABER ØGET UDBUD AF ARBEJDSKRAFT SIN EGEN EFTERSPØRGSEL?

INDLEDNING

Vi har i foregående kapitler beskrevet Finansministeriets antagelser om, at lavere skat og lavere ydelser øger udbuddet af arbejdskraft. Men for at et øget udbud af arbejdskraft skal medføre den øgede velstand og forbedring af den strukturelle saldo, som finansministeriet forventer, er det selvsagt en forudsætning, at det øgede arbejdsudbud fører til en øget beskæftigelse og ikke bare en øget arbejdsløshed. Altså at den øgede mængde arbejdskraft som Finansministeriet mener udbydes som følge af reformer af skat og ydelser, efterspørges og omsættes til en samlet øget beskæftigelse.

Og det er præcis den mekanisme, som Finansministeriet antager, findes. Ifølge Finansministeriet vil en forøgelse af arbejdsudbuddet i løbet af 6-7 år medføre, at der skabes lige så mange arbejdspladser, som arbejdsudbuddet øges. Det vil sige, at hvis man udskyder retten til folkepension for 10.000 personer, så vil der i løbet af 6-7 år være opstået 10.000 nye arbejdspladser. På den måde vil ledigheden være upåvirket selv på ret kort sigt.

Ideen om, at arbejdsudbuddet skaber sin egen efterspørgsel er grundlæggende for alle reformer af arbejdsmarkedspolitikken gennemført siden 1990'erne. I Finansredegørelse 2014, skriver Finansministeriet således:

» Det er som nævnt en grundlæggende præmis og forudsætning, at reformer, som øger det effektive arbejdsudbud, også på sigt fører til øget beskæftigelse. [...] Fra et teoretisk standpunkt er den alment accepterede opfattelse, at mens beskæftigelsen (og til dels også arbejdsudbuddet) på kortere sigt også vil være påvirket af efterspørgslen efter arbejdskraft – og dermed af den aktuelle konjunktur-situation – så vil beskæftigelsen på længere sigt (i en normal konjunktursituation) alene afhænge af strukturerne på arbejdsmarkedet og af størrelsen af arbejdsudbuddet. Og det følger heraf, at reformer, som øger det effektive arbejdsudbud, enten gennem øget erhvervsdeltagelse eller lavere strukturledighed, på sigt vil føre til en omtrent tilsvarende stigning i beskæftigelsen. Denne basale økonomiske mekanisme har ligget til grund for de seneste mange års reformpolitik såvel i Danmark som i andre lande.

(FM 2014, Finansredegørelse 2014, p. 204-205)

Det er klart, at hvis ikke øget effektivt arbejdsudbud fører til "en omtrent tilsvarende stigning i beskæftigelsen", dvs. at der faktisk vil være arbejde at få for de lønarbejdere, som med reformerne tvinges til at stille deres arbejdskraft til rådighed, så vil arbejdsløshedskøen vokse. Hvis ikke der er, eller opstår, efterspørgsel på arbejdskraften, så vil der bare blive flere ledige. Derfor er denne antagelse så central for at forstå regnemaskinen.

Vi har allerede i kapitel 2 vist, at der ikke er noget solidt forskningsmæssigt og dermed empirisk belæg for, at øget arbejdsudbud reducerer ledigheden. Sammenhængen er præget af policy-endogenitet, og der kan ikke vises nogen entydig statistisk og kausalsammenhæng på tværs af lande.

Det følgende kapitel begrænser sig derfor til at se på de centrale antagelser i den argumentationsrække, som Finansministeriet fremfører som forsvar for antagelsen om, at udbud skaber sin egen efterspørgsel.

FINANSMINISTERIETS ARGUMENTATIONSRÆKKE

Finansministeriet viser ikke selv på hvilken måde, arbejdsudbud bliver til beskæftigelse, men hævder, at der alene ved det øgede udbud vil opstå en tilsvarende efterspørgsel inden for blot 6-7 år. Ministeriet fokuserer på at eftervise en tæt empirisk sammenhæng mellem vækst i arbejdsstyrken og væksten i beskæftigelsen over forskellige historiske perioder og i forskellige lande.

Ministeriet medgiver da også, at den "nære sammenhæng mellem ændringer i arbejdsudbuddet og ændringer i beskæftigelsen siger – helt principielt – ikke i sig selv noget om kausaliteten i sammenhængen". Alligevel mener ministeriet, at der er så overbevisende empirisk bevis for, at sammenhængen gælder, at den ikke forsøger teoretisk at udrede kausaliteten (FM 2014: 204). Vi vender tilbage til det empiriske bevis nedenfor.

I stedet angiver ministeriet en række kanaler, hvorigennem arbejdsudbuddet løfter efterspørgslen, som så kan opsuge arbejdskraften (FM 2014: 217).

1. Bedre match på arbejdsmarkedet og færre ubesatte stillinger. Det giver højere disponibel indkomst hos dem, der får job.
2. Reducerede lønstigninger vil forbedre konkurrenceevnen og øge investeringerne i eksporterhvervene. Det vil føre til flere ansatte. Ad åre vil lønniveauet dog være upåvirket af den midlertidigt lavere lønvækst, fordi Danmark er en lille, åben økonomi og dermed pristager på verdensmarkedet.
3. Forbrugere og kapitalejere vil pga. det øgede arbejdsudbud indarbejde forventninger om højere fremtidige indkomster i deres forbrugs- og investeringsbeslutninger her og nu. Det vil fremrykke investeringer og forbrug.
4. Forøget offentligt forbrug eller skattesænkelse, fordi politikerne indarbejder forventninger og større finanspolitisk råderum.

Endelig mener ministeriet at reformer, der øger arbejdsudbuddet, er med til at sikre lavere renter, fordi der er troværdighed om den økonomiske politik og dermed omkring investeringer i Danmark.

Tilpasningshastigheden

Et selvstændigt spørgsmål i debatten om arbejdsudbudsreformer har været tilpasningshastigheden. Det er klart, at selvom man kan mene, at der på lang sigt vil opstå nye arbejdspladser, når arbejdsudbuddet øges, så kan man godt mene, at der på kort sigt vil ske en øgning af arbejdsløsheden, fordi der kan være problemer med at skabe efterspørgsel – fx fordi man er midt i en alvorlig økonomisk recession.

I 2013 ændrede Finansministeriet netop på ADAM-modellens egenskaber for så vidt angår tilpasningshastigheden ved ændringer af arbejdsudbuddet. ADAM-modellen er Finansministeriets centrale redskab til at vurdere kortsigtseffekter af økonomisk politik. Derfor er den af stor betydning for, hvor hurtigt den officielle vurdering af det fulde gennemslag af en reform finder sted. Med Vækstplan DK i 2013 offentliggjorde ministeriet således, at den nu regnede med, at øget arbejdsudbud ville sætte sig markant hurtigere i lavere eksportpriser og større eksportvolumen. Det betyder, at øget arbejdsudbud

hurtigere vil føre til en omtrent tilsvarende stigning i beskæftigelsen i ADAM-modellen. Tidligere ville det tage omkring 20 år fra reform til fuld effekt – nu ville det alene tage 6–7 år, jf. ovenfor. Mekanikken var en opjustering af de såkaldte eksportpriselasticiteter med en faktor $2\frac{1}{2}$ (FM 2014: 234).

Ændringen blev kritiseret af flere fremtrædende økonomer, der mente, at det da nok kunne være fornuftigt at lave strukturelle reformer, men at dette ikke ville hjælpe på krisen her og nu. Således kritiserede Christen Sørensen, tidligere overvismand i De Økonomiske Råd, Finansministeriet for ikke at have fremlagt dokumentation for, at "... det har været berettiget at øge prisfølsomheden i eksport- og importrelationerne med en faktor på mindst $2\frac{1}{2}$." (C. Sørensen 2013: 146). Også Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har kritiseret Finansministeriet for denne ændring og pointerer bl.a. at Finansministeriets ændring ikke kunne finde historisk belæg i Danmarks Statistiks analyser af import- og eksportpriselasticiteter (AE 2015).

KRITIK AF DET EMPIRISKE GRUNDLAG

Finansministeriets argumenter og empiriske eksempler på, hvordan udbuddet af arbejdskraft skaber øget efterspørgsel er ikke overbevisende. I nedenstående følgende ser vi på følgende led i argumentationen:

- **Kausaliteten.** Det er ikke bevist, at der er kausalitet mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft. Samtidig viser ministeriet ikke, at reformerne ikke har ført fortrængning.
- **Løneffekt.** Det er afgørende for, at der opstår merbeskæftigelse som følge af reformerne, at lønudviklingen på hele arbejdsmarkedet bremses i forhold til udlandet. Finansministeriet mener imidlertid, at denne opbremsning er midlertidig, og på lang sigt vil lønniveauet være uændret. Dette er et teoretisk båret argument, som ikke vises empirisk. En sådan sammenhæng findes heller ikke i hverken DREAM, ADAM eller SMEC-modellerne, og antagelsen er skrøbelig overfor den internationale udvikling.
- **Tilpasningshastigheden.** Selv hvis man accepterer, at der på lang sigt sker en afdæmpet lønudvikling, som resulterer i højere efterspørgsel efter arbejdskraft, er der ingen garanti for, hvor lang tid dette tager.

Lavere løn forudsætning for øget beskæftigelse

Finansministeriet argumenterer for, at der ikke er en nogen påvirkning af lønniveauet på lang sigt, selvom den afdæmpede lønudvikling umiddelbart er det eneste, der faktisk vil igangsætte mere produktion og skabelse af arbejdspladser i eksportsektorerne. Skal man tro Finansministeriet, vil de øgede investeringer i produktionsapparatet løfte produktivitetens niveau, hvorefter lønningerne vil indhente det tabte. På lang sigt er Danmark dog pristager og kan ikke selv påvirke priserne på eksportvarer/tjenester. Derfor vil lønnen konvergere mod sit langsigtssniveau, som er givet af udviklingen i udlandet.

Finansministeriet viser imidlertid ikke ved en modelkørsel, at der gælder den langsigtssammenhæng, at lønniveauet er upåvirket. Faktisk fremlægger Finansministeriet alene beregninger, der viser, at løneffekten faktisk er det drivende for beskæftigelseseffekten.

Samtidig har flere økonomer inden for det makroøkonomiske felt udtalt, at lavere løn er en del af målsætningerne med arbejdsudbudsreformerne. Efter skatteaftalen i 2012 tog nuværende overvismand Michael Svarer bladet fra munden, da han til Berlingske udtalte, at

- » Lavere lønudvikling er en del af målet. Det er bare ikke det mest populære budskab, og derfor forsøger man at holde det lidt skjult. Ikke desto mindre er det det, politikerne regner med.¹

I samme artikel refereres det, at De Økonomiske Råd har beregnet, at hvis arbejdsstyrken stiger med 1 pct., skal der en 2 pct. nedgang i reallønnen til, for at arbejdsudbuddet finder beskæftigelse.

Vi har da heller ikke, ved vores litteraturgennemgang vedrørende hverken langsigtsmodellen DREAM eller konjunkturmodellerne SMEC og ADAM, kunnet finde dokumentation for, at løneffekten er midlertidig. I en komparativ analyse af virkningen på lønniveauet ved arbejdsudbudsreformer i ADAM og SMEC, skriver Danmarks Statistik ADAM-gruppe i 2013, at

» I alle omtalte modelberegninger er der behov for en lønreduktion til at stimulere den private produktion, så den ekstra arbejdsstyrke kan blive beskæftiget. Det indenlandske lønniveau påvirker ikke importpriserne, så den lavere løn reducerer den indenlandske realindkomst, og dette bytteforholdstab får det private forbrug til at falde på længere sigt.

(DST 2013: 66)

For eksempel gælder en sådan sammenhæng tilsyneladende heller ikke i DREAM-modellen, som Finansministeriet ellers bruger i forbindelse med langsigtede finanspolitiske analyser. En modelanalyse fra DREAM (2016: 8-12) af de makroøkonomiske effekter af en udfasning af efterlønsordningen – som vil have en tilsvarende arbejdsudbudseffekt på ca. 15.000 personer – viser, at reallønnen vil falde som følge af det højere arbejdsudbud. Sammenhængen i DREAM-modellen er, at:

» En stigning i arbejdsudbuddet medfører en højere produktion i DREAM pga. DREAMs generelle ligevægtsmekanismer. Når arbejdsudbuddet stiger kan virksomhederne producere mere for den samme pris, da de kan ansætte mere arbejdskraft til den samme løn. Virksomhederne kan dog ikke umiddelbart afsætte den større produktion, så derfor sætter de priserne ned, således at varerne/tjenesterne kan afsættes. Virksomhederne sænker dog kun deres priser (og øger deres omsætning) såfremt omkostningerne per produceret vare falder. Dette skyldes virksomhedernes ønske om, at maksimere deres profit. Når arbejdsudbuddet stiger, falder lønnen dermed, da arbejdstagerne ønsker at udføre en større mængde arbejde, og virksomhederne ønsker at ansætte flere arbejdstagere, men kun hvis lønnen (og dermed omkostningerne) falder. Denne tilpasningsmekanisme fortsætter indtil, at priserne, lønnen og omkostningerne er faldet til et niveau, hvor det øgede arbejdsudbud finder beskæftigelse i virksomhederne, og hvor den højere produktion kan afsættes.

(DREAM 2016: 9)

Kritik af de empiriske beviser

Finansministeriets empiriske beviser for at øget udbud af arbejdskraft omsættes til efterspørgsel, er heller ikke overbevisende. Ministeriet fremfører to typer af beviser. For det første scatterplots over OECD-landes vækst i hhv. arbejdsstyrke og beskæftigelse eller ledighed. Analyserne skal vise, at over en periode fra 1990'erne til 2012 er der en næsten 1:1 sammenhæng mellem stigningen (faldet) i arbejdsstyrken og beskæftigelsen. Ifølge Finansministeriet gælder den tætte sammenhæng også for andre historiske perioder. For det andet ser Finansministeriet på beskæftigelsesfrekvenser for en række aldersgrupper omfattet af reformer. Ikke blot i Danmark, men også i Holland og Tyskland, mener ministeriet der er belæg for, at den isolerede virkning af øget arbejdsudbud er en tilsvarende stigning i beskæftigelsen.

Kausalitet og måleproblemer

Imidlertid viser scatterplots ikke noget om kausaliteten, hvilket Finansministeriet vedkender sig i Finansredegørelsen 2014 (FM 2014: 204). Det kan altså lige så vel forventes, at det omvendte kausalforhold kan være gældende; dvs. at det er væksten i beskæftigelsen, som trækker arbejdsstyrken op. Helt lavpraktisk er det nærliggende at antage, at når beskæftigel-

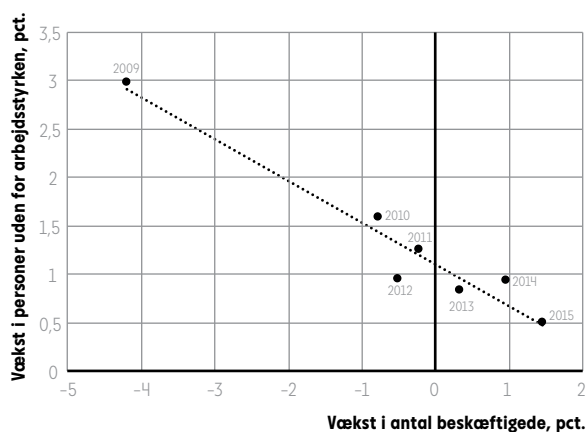
sesmulighederne er gode, som under en højkonjunktur, får flere uden for arbejdsmarkedet troen på, at det kan lykkes at få et job.

Det stiller også spørgsmålet om, hvordan man opgør et retvisende billede for arbejdsstyrken, forstået som den potentielle reserve af arbejdskraft, der findes i et land. Tager man alene udgangspunkt i Danmark, er der et stort antal i den arbejdsdygtige alder på overførselsindkomst. Det er kendt, at under højkonjunktoren før finanskrisen fandt et stort antal langtidsledige fra overførselsindkomst et arbejde – simpelthen fordi der var arbejde at få.

Figur 4.1 og Figur 4.2 viser, hvordan der er en klar negativ sammenhæng mellem beskæftigelsen og antallet af personer uden for arbejdsmarkedet. Figurene viser, at antallet af personer uden for arbejdsstyrken vokser i et omvendt forhold til væksten i beskæftigelse. Det vil sige, at når beskæftigelsen falder – dvs. efterspørgslen efter arbejdskraft falder – så stiger antallet uden for arbejdsstyrken. Dette gælder både for begge perioder 1982-2006 og 2009-2015, som pga. databrud ikke kan opgøres samlet. Figurene er ikke noget endeligt bevis for, at arbejdsstyrken skabes af den kapitalistiske markedsøkonomis efterspørgsel efter arbejdskraft, men den indikerer, at når der ikke er arbejde at få, så forlader lønmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet helt arbejdsstyrken. Det må altså antages, at de fortsat udgør en arbejdskraftreserve, som kan aktiveres, når der igen er job at få.

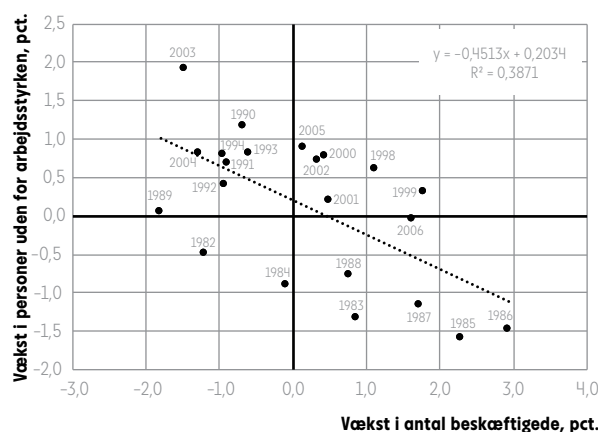
Dokumentation for eksistensen af en fortsat betydelig arbejdskraftreserve i de udviklede økonomier er også givet af Jonna & Foster (2016), der på baggrund af data fra ILO peger på, at op mod 30 pct. af arbejderbefolkningen i alderen 25-54 år i de udviklede økonomier udgør en arbejdskraftreserve – et niveau, som de finder, har ligget stabilt siden 1990'erne. Pointen er her, at det ikke er den formelt opgjorte arbejdsstyrke (arbejdsudbuddet), som entydigt bestemmer beskæftigelsen, men netop at når efterspørgslen efter arbejdskraft og beskæftigelsen stiger, sker der en udvidelse af den formelle arbejdsstyrke. Denne sammenhæng gælder i ADAM-modellen, som er en konjunkturmodel. I ADAM-modellen er tilgang og afgang fra arbejdsstyrken påvirket af konjunkturerne, hvor de aktiverede og studerende udgør de hovedgrupper, som påvirkes af konjunkturerne.

Figur 4.1 Forhold mellem vækst i beskæftigelsen og antallet uden for arbejdsstyrken, Danmark, 2009-2015.



Anm.: Figuren viser årlige observationer af den procentvise vækst i antallet af personer i beskæftigelse hhv. uden for arbejdsstyrken i perioden 2009-2015. Den stiplede linje er tendenslinjen for et lineært forhold mellem punkterne.
Kilde: Danmarks Statistik. Statistikbanken, Tabel RAS201. Egne beregninger.

Figur 4.2 Forhold mellem vækst i beskæftigelsen og antallet uden for arbejdsstyrken, Danmark, 1982-2006.



Anm.: Figuren viser årlige observationer af den procentvise vækst i antallet af personer i beskæftigelse hhv. uden for arbejdsstyrken i perioden 1982-2006. Årene 1995-1997 er atypiske outliers og er derfor udeladt. Den stiplede linje er tendenslinjen for et lineært forhold mellem punkterne.
Kilde: Danmarks Statistik. Statistikbanken, Tabel RAS1. Egne beregninger.

Fortrængningsproblemer

Finansministeriets beviser for, at tilbagetrækningsreformer i Holland og Tyskland har øget beskæftigelsesfrekvensen hos de ældre, er heller ikke uden problemer. Finansministeriet (2014: 208) anfører, at der er "en klar indikation for, at det øgede arbejdsudbud blandt de ældre på arbejdsmarkedet i Tyskland og Holland – som følge af tilbagetrækningsreformer – rent faktisk har ført til en tilsvarende stigning i beskæftigelsen for de berørte aldersgrupper uden at have reduceret beskæftigelsen for de yngre aldersgrupper."

Selvom de anførte data, jf. Tabel 4.1, viser, at beskæftigelsen er steget mere for de ældre aldersgrupper end for de yngre, så siger dette ikke i sig selv noget om reformernes effekt. Man kunne sagtens tænke sig, at beskæftigelsen i fravær af reformerne var steget endnu mere – det være sig både for de yngre og de ældre aldersgrupper. Derfor kan man ikke på denne baggrund sige noget om reformernes fortrængning af yngre aldersgrupper.

Ser man endvidere på beviset i Finansredegørelsen (FM 2014: 208), fremgår det, at der er en mærkbart lavere stigning i beskæftigelsesfrekvensen i forhold til stigningen i erhvervsfrekvensen (3,5–3,7 procentpoint) for den yngre aldersgruppe, 50–54-årige, i begge lande, jf. også Tabel 4.1. For os at se kunne dette ligeså vel indikere en fortrængning af den yngre aldersgruppe: Når de ældre ikke forlader arbejdsmarkedet i samme takt, så bliver der færre job ledige til de kommende årgange.

Tabel 4.1 viser, at aldersgruppen 50–54 år, altså den aldersgruppe, der følger umiddelbart efter de reformramte aldersgrupper omkring pensionsalderen, har oplevet langt den største forskel imellem væksten i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen. Altså er der blevet flere deltagere på arbejdsmarkedet, end der har kunnet finde beskæftigelse, og alt andet lige er ledigheden steget mest for denne gruppe. Selvom man skal være varsom med at tolke på så små forskelle som angivet i Tabel 4.1, så er det alligevel påfaldende, at i både Holland og Tyskland har denne aldersgruppe i lavere grad kunnet finde beskæftigelse i samme omfang som stigningen i arbejdsudbuddet. Man må spørge sig selv, om dette indikerer fortrængning.

For uddybning omkring fortrængning i forbindelse med studier af dagpengereformen i Danmark, se i øvrigt Kapitel 2, side 79. Her er også behandlet litteratur om virkninger af ydelsessystemerne i Tyskland.

Tabel 4.1. Vækst i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser i Holland og Tyskland, 1990–2012

Aldersgruppe	Tyskland			Holland		
	Erhvervsfrekvens, pct.-point	Beskæftigelsesfrekvens, pct.-point	Forskel, pct.-point	Erhvervsfrekvens, pct.-point	Beskæftigelsesfrekvens, pct.-point	Forskel, pct.-point
15–29	11,6	10,5	1,1	10,4	12,7	-2,3
30–49	5,9	4,8	1,1	10,1	11,2	-1,1
50–54	17,6	13,9	3,7	26,3	22,8	3,5
55–59	25,5	22,3	3,2	30,7	28,9	1,8
60–64	28,4	26,4	2	31,2	29,1	2,1

Anm.: Tabellen viser væksten i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen for forskellige aldersgrupper i procentpoint i hhv. Tyskland og Holland i perioden 1990–2012. Forskellen er beregnet for forskellen i væksten i procentpoint mellem erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen. En positiv værdi betyder, at arbejdsstyrken er steget mere end beskæftigelsen (som andel af populationen) og derfor at den formelle arbejdsløshed dermed alt andet lige vil være steget.

Kilde: Finansministeriet (2014: 208). Figurdata hentet fra www.fm.dk. Egne beregninger.

Udlandets respons – nedadgående lønpres

Den afgørende forudsætning for, at arbejdsudbuddet finder beskæftigelse er, som vist tidligere, at lønnen bliver lavere. Men hvad sker der, hvis andre lande også reagerer ved at gennemføre reformer, der øger arbejdsudbuddet og dæmper lønningerne?

Resultatet af en sådan feedbackproces kan være, at der ikke opstår en mere efterspørgsel efter dansk eksport, således at resultatet af reformen alene er at ændre strukturelt på løndannelsen. Man kan også forestille sig, at presset på lønningerne vedbliver at være nedadgående, fordi landene konkurrerer om lavest mulige lønninger. Dermed vil lønnens andel af produktionen falde – i det mindste så længe, der konkurreres gennem arbejdsudbudsreformer.

Finansministeriet antager, at lønningerne vil følge med produktiviteten, og altså at lønmodtagerne ikke på lang sigt betaler for øget konkurrence om arbejdspladserne gennem en lavere lønkvote:

- » En del af tilpasningen til et stigende arbejdsudbud i Danmark (hvor renten sættes i overensstemmelse med fastkurspolitikken) vil imidlertid kunne ske ved en afdæmpet lønstigningstakt i en periode, som forbedrer konkurrenceevnen og dermed eksporten og beskæftigelsen. Som udgangspunkt vil der her være tale om en midlertidig effekt på lønstigningstakten og konkurrenceevnen. På sigt vil det højere arbejdsudbud øge kapitalapparatet og genoprette produktivetsniveauet, og som udgangspunkt vil lønniveauet på længere sigt være upåvirket af det stigende arbejdsudbud. (...) Over tid følger lønudviklingen produktivetsudviklingen i økonomien. (...) Også i andre landes økonomier vil lønudviklingen på sigt følge produktivetsudviklingen.

(Finansministeren, 9.2.2017, svar på FIU spm. 190, 2016–17).

Dette står imidlertid i modsætning til undersøgelser fra fx den internationale lønmodtagerorganisation, ILO, og den økonomiske samarbejdsorganisation, OECD. I deres fælles publikation – i øvrigt med deltagelse af IMF og Verdensbanken – fra 2015 om lønkvoter i G20-landene, dokumenterer de på baggrund af en række forskellige kilder, at den traditionelle opfattelse, som Finansministeriet udtrykker, ikke forholder sig til den faktiske udvikling i lønkvoten i udviklede økonomier:

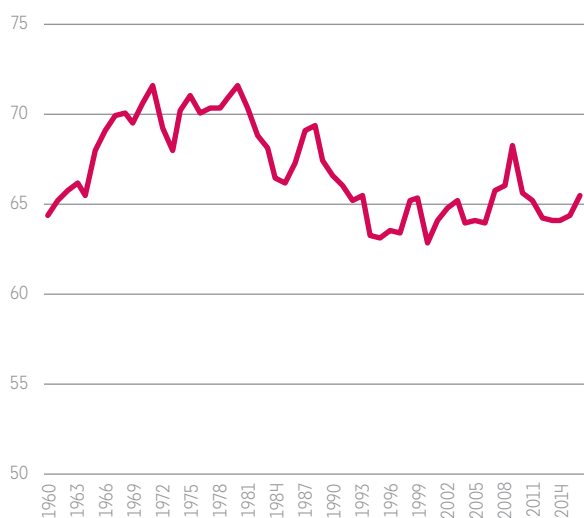
- » At least until the 1980s, a stable labour income share was accepted as a 'stylized fact' of economic growth. Over the past decades, however, this conventional wisdom has been challenged by the empirical evidence, which indicates a downward trend for the labour share in many of the countries for which data are available. The OECD (2012) has observed, for example, that over the period from 1990 to 2009 the share of labour compensation in national income declined in 26 out of 30 advanced countries for which data were available, and calculated that the median (adjusted) labour share of national income across these countries fell from 66.1 per cent to 61.7 per cent. A more recent OECD calculation finds that the average adjusted labour share in G20 countries went down by about 0.3 percentage points per year between 1980 and the late 2000s. Similar downward trends have been observed by other international institutions.

(IMF, 2007; European Commission, 2007; BIS, 2006; ILO, 2012). (ILO & OECD, 2015: p.2–3)

Med andre ord er det muligt, at det lykkes at opnå en merbeskæftigelse i Danmark, men at prisen er, at lønmodtagernes andel af indkomsten i samfundet falder. Dermed er prisen for at bruge strukturreformer til at skabe merbeskæftigelse permanent at sænke lønniveauet. Denne mulighed udelukker Finansministeriet imidlertid, jf. citatet ovenfor.

Ét datasæt, der dokumenterer den langsigtede udvikling i lønkvoten er EU-kommissionens database, AMECO. I deres opgørelse af lønkvoten er der taget højde for udviklingen i selvstændiges arbejdsindkomst. Figur 4.3 viser den nedadgående trend i lønkvoten i Danmark fra ca. 1980 og frem til 2006. Den økonomiske krise skaber udsving i lønkvoten, der ikke umiddelbart udviser en trend herefter. Tilsvarende viser Figur 4.4 trenden i en række andre OECD-lande. Bortset fra UK, hvor den faldende lønkvote fra midt-1990'erne afløses af stigende lønkvote, udviser lønkvoten i de andre lande et fald fra omkring 1980 og frem.

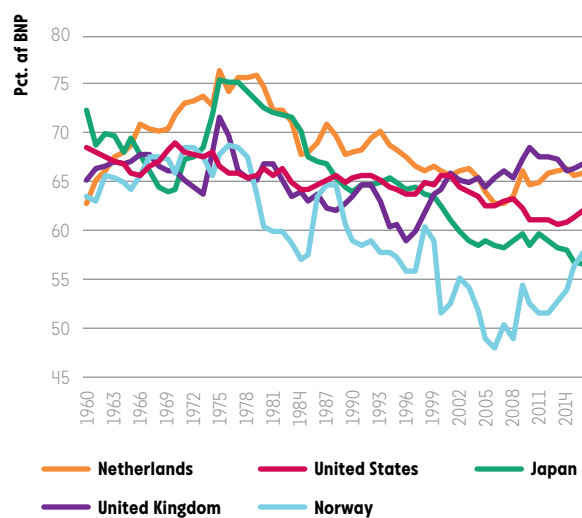
Figur 4.3. Lønkvoten i Danmark, 1960-2016



Anm.: Figuren viser lønkvoten i Danmark, justeret for selvstændiges indkomst. Lønkvoten målt som arbejdsgivernes udgift pr. ansat divideret med BNP pr. ansat. BNP er opgjort i løbende faktorpriser.

Kilde: AMECO-database.

Figur 4.4 Lønkvoten i udvalgte OECD-lande, 1960-2016



Anm.: Figuren viser lønkvoten i udvalgte OECD-lande, justeret for selvstændiges indkomst. Lønkvoten målt som arbejdsgivernes udgift pr. ansat divideret med BNP pr. ansat. BNP er opgjort i løbende faktorpriser.

Kilde: AMECO-database.

Overskud og investeringer – ingen automatik

En central del af argumentationen hos Finansministeriet er, at stigende overskud gennem højere produktivitet og afdæmpede lønstigninger vil omsættes i højere investeringer, som vil løfte produktionen og øge beskæftigelsen permanent. Men problemet er, at der ikke i den virkelige verden er nogen automatik mellem øget profitandel og øget investeringskvote.

ILO et al. (2015: 12-13) dokumenterer således, at mens profitkvoten steg med 2 procentpoint i perioden 2000-07 i G20-landene, så forblev investeringskvoten stort set uændret fra 22,4 pct. i 2000 til 22,8 pct. i 2007. Da der er tale om en relativt kort analyseperiode, er det ikke sikkert, at der er en afkobling af sammenhængen mellem profitkvoten og investeringskvoten på langt sigt. Men det dokumenterer i hvert fald, at der, selv i de 7 år med højkonjunktur inden krisen, ikke skete en transmission af stigende profitandel til højere investeringsandel. Bemærk i øvrigt, at 7 år samtidig er den tidshorisont, som Finansministeriet mener, er realistisk for at omsætte afdæmpet lønudvikling i øget beskæftigelse. Mere herom nedenfor.

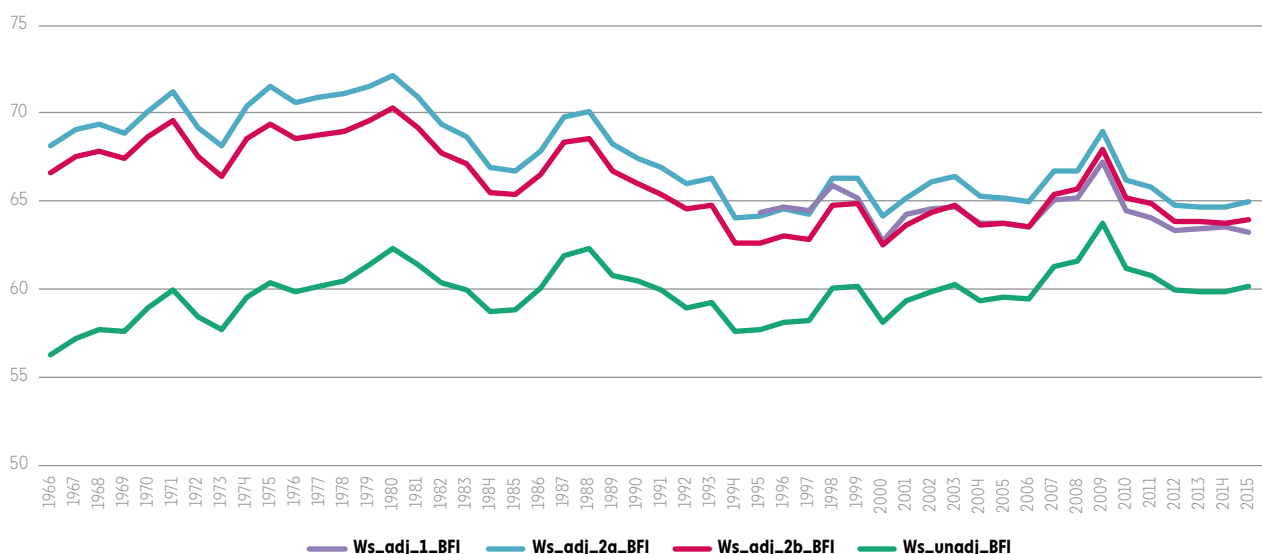
Boks 4.1. Opgørelsen af løn- og profitkvoter

Lønkvoten kan beregnes på flere måder. Det er dog internationalt anerkendt, at en korrekt opgørelse af lønkvoten må tage højde for selv-stændiges arbejdsindkomst. I de fleste nationalregnskaber opgøres selvstændiges arbejds- og kapitalindkomst som "blandet indkomst" og tælles oftest med som virksomhedsoverskud – dvs. som profit. Imidlertid afspejler den blandede indkomst i høj grad den selvstændiges egen arbejdsindsats, og derfor er det bredt anerkendt, at den del af de selvstændiges indkomst, som hidrører fra egen arbejdsindsats, bør udskilles og tillægges den samlede lønsum i økonomien. Som sagt er der flere måder at tage forbehold for dette på. En måde er at antage, at selvstændige aflønnes med den gennemsnitlige omkostning pr. ansat i økonomien. En anden måde er at antage, at 2/3 af den blandede indkomst hidrører fra den selvstændiges egen arbejdsindsats. For at illustrere betydningen af at justere lønkvoten har vi lavet en justering af lønkvoten i dansk økonomi. Der er foretaget 3 justeringer, jf. Figur 4.5:

- $Ws_adj_1_BFI$: Det antages, at 2/3 af den blandede indkomst hidrører fra selvstændiges arbejdsindsats og derfor tillægges lønsummen.
- $Ws_adj_2a_BFI$: Det antages, at selvstændiges lønsum udgør det samme som selvstændiges arbejdstimer gange den gennemsnitlige aflønning af alle beskæftigede i det pågældende år. Lønsummen for selvstændige tillægges derefter lønsummen for lønmodtagere.
- $Ws_adj_2b_BFI$: Det antages, at lønsummen for selvstændige opgøres som den gennemsnitlige aflønning pr. beskæftiget gange antallet af selvstændige i det pågældende år. Lønsummen for selvstændige tillægges derefter lønsummen for lønmodtagere.

For alle tre justeringer er lønsummen opgjort som andel af bruttofaktorindkomsten (BFI). Figur 4.5 viser, at hvis ikke man tager højde for selvstændiges arbejdsindkomst, vil man fejlagtigt få en stigende lønkvote fra slut-1960'erne til i dag. Hvis man i stedet korrekt tager højde for, at selvstændiges arbejdsindkomst er faldet markant i takt med, at antallet af selvstændige er faldet markant siden 1960'erne, viser det sig, at lønkvoten har været faldende. Det er mindre afgørende, hvilken af de tre korrektionsmetoder man anvender – trenden er stort set ensartet om end korrektionsmetoden, hvor 2/3 af blanded indkomst tillægges lønsummen, viser et større fald efter krisen.

Figur 4.5. Lønkvoten justeret for selvstændiges arbejdsindkomst, 1966–2015, pct.



Anm.: Figuren viser lønkvoten i Danmark som lønsummens andel af bruttofaktorindkomsten (BFI). Serien for den justerede lønkvote $Ws_adj_1_BFI$ findes alene med data for årene 1995–2015.

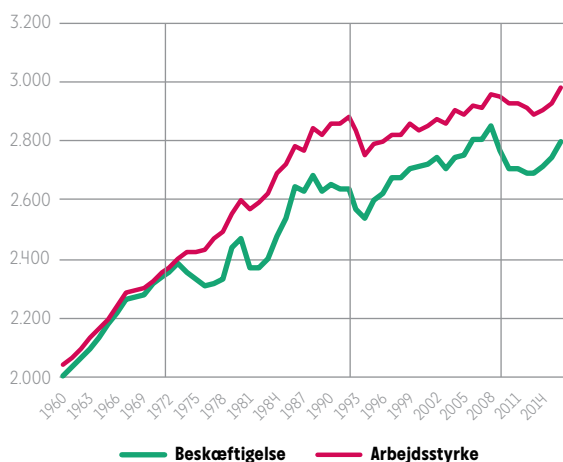
Kilde: Statistikbanken, tabel NAHL2, NABB69 og NAHD22. Egne beregninger.

Kritik af tilpasningshastighed

Som sagt har der fra flere økonomer været kritik af Finansministeriets ændring af ADAM-modellen, så øget arbejdsudbud i modelberegningen slår hurtigere om i en tilsvarende efterspørgsel. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2011, 2015) peger i analyser på, at der ikke er nogen empirisk konstaterbar samtidighed i udviklingen af arbejdsstyrke og ledighed i Danmark i de sidste 3 årtier. Tværtimod er der lange perioder siden 1960'erne, hvor der er lang tilpasning mellem væksten i beskæftigelse og arbejdsstyrke, jf. Figur 4.6 og Figur 4.7.

I perioden 1960–1973 voksede beskæftigelse og arbejdsstyrke næsten lige meget, og der var dermed en klar sammenhæng mellem de to. Men i perioden 1974–1992 steg arbejdsstyrken kraftigt, mens beskæftigelsen kun voksede ca. halvt så meget, jf. Figur 4.7. Med andre ord altså en knapt 20-årig periode, hvor efterspørgslen ikke fulgte med udbuddet af arbejdskraft.

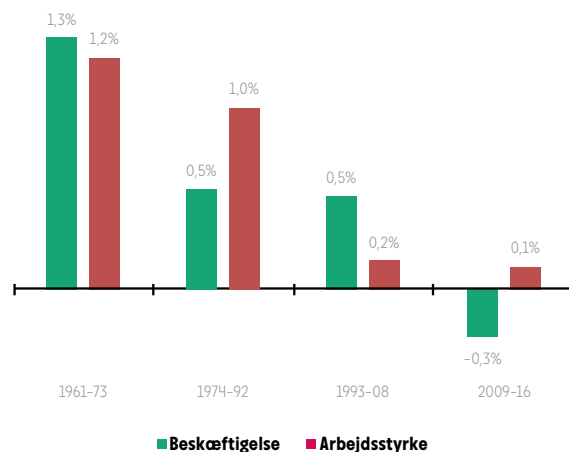
Figur 4.6. Arbejdsstyrke og beskæftigelse i 1000 personer i Danmark, 1960–2016.



Anm.: Figuren viser den civile beskæftigelse og civile arbejdsstyrke i 1000 personer. For definitioner, se kilden.

Kilde: AMECO-database. Egne beregninger.

Figur 4.7. Årlig procentvis vækst i arbejdsstyrke og beskæftigelse i Danmark, 1961–2016.



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige årlige procentvise vækst i hhv. antallet af personer i den civile beskæftigelse og civile arbejdsstyrke.

Kilde: AMECO-database. Egne beregninger.

I flere arbejdspapirer fra Danmarks Statistik er der heller ikke belæg for at eksport- og importpriselasticiteterne skal sættes højere. DST (2015) viser gennem en panelestimation, at de langsigtede priselasticiteter på udenrigshandel med fremstillingsvarer ligger i intervallet $-1,2$ til $-1,7$, hvilket ikke afviger markant fra de traditionelle elasticiteter, som ADAM-modellen benytter.

I DST (2013: 62–67) foretages en sammenligning af ADAM, DREAM og SMEC ved udbudsstød til modellerne. Her ændres ADAM-modellen for at ligne SMEC ved at indarbejde dobbelt så høje elasticiteter på udenrigshandlen; hvilket altså ligner Finansministeriets ændring af ADAM med faktor $2\frac{1}{2}$. Samtidig *eksogeniseres* arbejdsstyrken, og lønningen gøres mere følsom overfor arbejdsudbud og prisændringer. Med alle disse ændringer kan DST producere en tidsprofil, som ligner Fi-

nansministeriets (2012, 2014) på ca. 7-8 år. Problemet med en sådan modelændring er imidlertid, at det ikke er realistiske antagelser. Det giver ikke nogen mening at eksogenisere arbejdsstyrken i en økonomi som den danske, hvor der reelt eksisterer en stor arbejdskraftreserve i den ca. 1 mio. mennesker i voksne befolkning, som er registreret som uden for arbejdsstyrken.

KONKLUSION

Ovenstående leder frem til følgende konklusioner.

- Forudsætningen for, at øget arbejdsudbud omsætter sig i øget beskæftigelse, er et i hvert fald midlertidigt nedadgående pres på lønniveauet. Der er altså tale om en slags indirekte indkomstpolitik, som har til formål at presse lønnen nedad for at gøre Danmark mere konkurrencedygtigt.
- Selv hvis man antager, at det er muligt, at Danmark isoleret kunne øge beskæftigelsen gennem øget arbejdsudbud og lavere eksportpriser, vil det naturligt lede til en konkurrence med de lande, Danmark handler med. Dermed risikerer man et internationalt nedadgående lønpres, som omsættes i en faldende andel af samfundsindkomsten til lønmodtagerne. Dette mener Finansministeriet ikke vil indtræffe, men internationale data og vores analyse af lønvoten i Danmark viser netop et fald i lønvoten siden 1980'erne.
- Selv hvis man tror, at udbuddet finder beskæftigelse på lang sigt, er det højst usikkert, om dette sker inden for den meget korte tidshorisont, som Finansministeriet skønner på 6-7 år. Og selv hvis beskæftigelsen skulle stige i tilsvarende omfang, skyldes det, at lønnen er lavere end uden reformen. I DREAM lader lønreduktionen sågar til at være permanent.
- Tidshorisonten på 6-7 år finder Finansministeriet ved at skrue på centrale antagelser om, hvordan udlandets efterspørgsel vil reagere på billigere danske varer. Der er ikke dokumentation for, at reaktionen fra udlandet skulle være så kraftig, som Finansministeriet antager. Det har den konsekvens, at Finansministeriet sandsynligvis overvurderer stigningen i statens indtægter og kommer med fejlagtige skøn for statens saldo.
- Finansministeriet fremlægger ikke modelanalyse af, hvordan et øget udbud af arbejdskraft på sigt skal kunne sikre uændret lønniveau og højere beskæftigelse. Tværtimod viser de rapporter om ADAM-modellen og DREAM-modellen, som vi har fundet, at reallønnen vil være lavere på sigt, da det er den centrale mekanisme til at sikre højere beskæftigelse.

NOTER

¹ Michael Svarer citeret i Carolina Kamil: "Det store løntabu", Berlingske 11.06.2012, sektion 3, s. 4.

LITTERATUR

AE-rådet (2011): "Kommer der automatisk flere I arbejde, når arbejdsstyrken øges".

Online: <https://www.ae.dk/analyser/kommer-der-automatisk-flere-i-arbejde-naar-arbejdsstyrken-oeges>

AE-rådet (2015): "Uskik: Finansministeriet skruer på ADAM-modellen".

Online: <https://www.ae.dk/analyser/uskik-finansministeriet-skruer-paa-adam-modellen>

AMECO-database. Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en

DREAM (2016): "Samfundsøkonomiske konsekvenser af en udfasning af efterlønnen". Online: http://www.dreammodel.dk/pdf/T2016_04.pdf

DST [D. Knudsen & N. Gustafsson] (2013): "Rapport om ADAMs tilpasningstid". Online: <http://www.dst.dk/ext/adam/DKN16d13>

DST [D. Sisay] (2015): "Alternative Estimations of Manufactured Exports: mean-group, pooled mean-group and GMM Estimators".

Online: <http://www.dst.dk/ext/adam/DSI150115--pdf>

Finansministerens svar på spørgsmål nr. 190 (alm. del, 2016-17) til Folketingets finansudvalg

Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/almindel/fiu/spm/190/svar/1381683/1721267.pdf>

Finansministeriet (2014): "Finansredegørelse 2014". Online: <https://www.fm.dk/publikationer/2014/finansredegørelse-2014>

Jonna & Foster (2016): "Marx's Theory of Working-Class Precariousness. Its Relevance Today." I Monthly Review, April 2016 (Volume 67, Number 11).

Online: <https://monthlyreview.org/2016/04/01/marxs-theory-of-working-class-precariousness/>

5. HAR OFFENTLIGT FORBRUG INGEN GAVNLIGE EFFEKTER?

INDLEDNING

I de foregående kapitler har vi vist, hvordan Finansministeriet på et svagt videnskabeligt grundlag indregner store positive dynamiske effekter som følge af henholdsvis lavere skat og lavere ydelser til arbejdsløse. Og hvordan det kan føre til en skævhed i vurderingen af de økonomiske effekter af den økonomiske politik.

Men selv hvis man accepterede antagelserne om positive dynamiske effekter af lavere skat og lavere ydelser, ville Finansministeriets regnemetoder stadig være ude af stand til korrekt at vurdere de samfundsøkonomiske virkninger af politiske tiltag.

Det skyldes det faktum, at Finansministeriets regnemodeller slet ikke tager højde for de positive dynamiske effekter af det offentlige forbrug. Udgifter til offentligt forbrug – fx sygehuse, ældreomsorg, børnepasning mv. – fremstår i Finansministeriets modeller alene som en udgift. Finansministeriet skriver således i et svar til Folketingets Finansudvalg:

- » Idet Finansministeriet generelt skønner, at offentlige driftsudgifter har neutrale afledte virkninger på arbejdsudbuddet, er selvfinansieringsgraden nul.

(FIU spm. 117, alm. del, 2016-17)

Med andre ord: De penge, man bruger på offentlig drift, har ifølge Finansministeriet ingen positiv virkning på arbejdsudbuddet, og dermed heller ikke på samfundets velstand og statens indtægter. Man kunne tage alle de penge, man i dag bruger på fx ældrepleje, sundhed og børnepasning og brænde dem i kakkelovnen, uden at det ville gøre nogen forskel i resultaterne fra Finansministeriets regnemodeller. Om en milliard bruges på bedre sundhedspleje – eller puttes i kloakken – gør ingen samfundsøkonomisk forskel i Finansministeriets regnemaskine.

Det bør synes åbenlyst, at det i virkelighedens verden er afgørende for almindelige lønmodtageres arbejdsudbud, at de kan få deres gamle mor på plejehjem, at børnene kan blive passet i en institution, og at man kan få opereret sit knæ hurtigt, så man ikke er sygemeldt i længere tid end højst nødvendigt. Og at Finansministeriets regnemodeller, ved at se helt bort fra disse effekter, må nå frem til forkerte resultater.

Asymmetrien mellem på den ene side at indregne positive dynamiske effekter af at bruge penge på at sænke skatten, men på den anden side ikke at indregne dynamiske effekter, hvis man bruge samme beløb på at forkorte ventelisterne på hospitalerne eller øge åbningstiden i daginstitutionerne, er problematisk af to grunde. For det første giver det medløb til en økonomisk politik, hvor man finansierer lavere skat ved at lave velfærdsforringelser. På papiret ser det ud som om, lavere skat på bekostning af velfærd giver større arbejdsudbud; men virkeligheden kan være stik modsat. Hvis en skattereform finansieres af lavere offentligt forbrug, medregnes ikke arbejdsudbudseffekter af lavere serviceniveau, fx længere venteliste på sygehuse eller flere lukkedage i daginstitutionerne.

For det andet er det et økonomisk problem for de offentlige kasser. Hvis man ikke medregner de skadevirkninger, som lavere skatter finansieret gennem nedskæringer på offentligt forbrug faktisk kan have på samfundsøkonomien, kan det medføre et økonomisk holdbarhedsproblem, fordi de forudsatte positive dynamiske effekter af skattesænkninger neutraliseres eller endda overgås af negative arbejdsudbudseffekter, som følge af lavere offentlig service.

I dette afsnit vil vi gennemgå Finansministeriets begrundelser for ikke at indarbejde skøn for det offentlige forbrugs dynamiske effekter – særligt arbejdsudbudseffekter. Vi gennemgår et udvalg af den eksisterende forskningslitteratur og ser på de få områder, hvor Finansministeriet faktisk indregner dynamiske effekter af offentligt forbrug.

På den baggrund drager vi følgende konklusioner:

- Der er solid dokumentation for, at offentligt forbrug kan have store arbejdsudbudseffekter i eksisterende forskningslitteratur. Selvom det ikke er alle former for offentligt forbrug, der øger arbejdsudbuddet, er der flere former for offentligt forbrug, der faktisk har positiv betydning for arbejdsudbuddet. Ikke mindst kvindernes arbejdsudbud styrkes, når børn og ældre kan passes i offentligt regi. Dette er dog langt fra udtømmende for, hvordan offentligt forbrug kan øge arbejdsudbuddet.
- Finansministeriet anvender skøn over dynamiske effekter ved offentligt forbrug på uddannelse. Men den måde, som Finansministeriet indregner dette på, er stærkt begrænset og savner et håndfast belæg. Derfor undervurderer ministeriet sandsynligvis de dynamiske effekter ved uddannelse.
- Derudover har det offentlige forbrug på forebyggende sociale indsatser et potentiale for på sigt at kunne spare de offentlige kasser for rigtig mange penge – det vi vil kalde et socialt tilbageløb til de offentlige kasser. Store forskningsprojekter er ved at blive igangsat, og det er afgørende, at disse integreres i det fremadrettede modelarbejde i Finansministeriet.

I de følgende afsnit vil vi først præsentere den lange række af studier og forskning, som påviser markante positive samfundsøkonomiske effekter ved offentligt forbrug. Vi vil især fokusere på, hvordan offentligt forbrug øger arbejdsudbuddet, men vil også berøre andre dynamiske effekter af forebyggelseffekter.

Efterfølgende vil vi diskutere Finansministeriets argumentation for ikke at indregne dynamiske effekter af det offentlige forbrug og vise, hvordan der er en åbenlys diskrepans i Finansministeriets argumentation for, på den ene side at inddrage dynamiske effekter af fx lavere skat, men på den anden side afvise at indregne det offentlige forbrugs gavnlige virkninger i modellerne.

DYNAMISKE EFFEKTER VED OFFENTLIGT FORBRUG – EN LITTERATURGENNEMGANG

Vi vil nu se nærmere på empirien, der i første omgang kredser om de positive arbejdsudbudseffekter ved udvalgte typer af offentligt forbrug. Listen er på ingen måde udtømmende, og der vil givetvis være mange flere empiriske eksempler, man kunne fremdrage. I den empiriske gennemgang er det primært børnepasning og ældrepleje, vi undersøger i relation til arbejdsudbuddet. Som vi skal se er der, modsat hvad Finansministeriet påstår, ganske god empiri for de gavnlige virkninger ved disse udgiftsområder. De Økonomiske Vismænds (DØR) forårsrapport fra 2017 er den mest grundige gennemgang af området i en dansk kontekst, og vi tager derfor udgangspunkt heri. Følgende områder berøres i litteraturgennemgangen: børnepasning, ældrepleje, uddannelse og sociale indsatser.

DØRs analyse af de dynamiske effekter ved offentligt forbrug

De Økonomiske Vismænd (DØR) udgav i foråret 2017 deres forårsrapport. I denne har DØR foretaget et af de første større studier af dynamiske effekter ved offentligt forbrug i Danmark. DØR gennemgår dels forskningslitteratur og foretager også et eget empirisk studie. Derudover diskuteres de udfordringer, som Finansministeriet indvender mod at udregne dynamiske effekter af offentligt forbrug. DØRs konklusion er ganske klar;

- » For at kunne skabe et så fyldestgørende beslutningsgrundlag for forbrugsfinansierede reduktioner af indkomstskatten eller af forøgelser af det offentlige forbrug, der finansieres ved skatteforøgelser, er det nødvendigt at inddrage alle potentielle dynamiske effekter. Hvis man systematisk udelader udgiftssidens dynamiske effekter, vil det kunne føre til en fejlvurdering af økonomiens fremtidige kapacitet og få betydning for eksempelvis vurderinger af det langsigtede vækstpotentiale og den finanspolitiske holdbarhed.

(DØR 2017:157)

- » Når der generelt ikke indregnes dynamiske effekter af det offentlige forbrug og investeringer, pågår en ubalanceret vurdering af ændringer i skatte- og udgiftssystemet. Det gælder, hvad enten de offentlige udgifter fremmer eller hæmmer den økonomiske aktivitet. Ovenstående betyder, at man i højere grad end i dag bør se skatte- og udgiftssiden i sammenhæng, når man analyserer effekten af tiltag. Den samlede virkning af en forøgelse af udgifterne afhænger af, hvordan dette finansieres på skattesiden, og virkningen af en skattelettelse, der finansieres ved et lavere offentligt forbrug, afhænger af, hvordan besparelsen på det offentlige forbrug konkret udmøntes. Man bør derfor tilstræbe at indregne dynamiske effekter på alle områder, hvor der er et rimeligt teoretisk og empirisk belæg herfor. Dette vil være relevant at tilstræbe for en stor del af det offentlige forbrug og for de offentlige investeringer. Det bør derfor være en højt prioriteret opgave at øge viden om dynamiske effekter af det offentlige forbrug og investeringer med henblik på at sikre en mere balanceret vurdering af tiltag af ændringer i skatte- og udgiftssystemet. Målsætningen bør være at få etableret regneregler for de forventede dynamiske effekter af offentlige udgifter.

(DØR 2017:159)

DØR holdning er således meget klar vedrørende dette spørgsmål: Finansministeriet risikerer ved den nuværende regnepraksis at fremkomme med decideret fejlagtige vurderinger. En sænkelse af skatten, finansieret af lavere offentligt forbrug på udgiftsområder, der rent faktisk har en positiv betydning for arbejdsudbuddet, vil i regnemodellen fremkomme med et positivt resultat, men vil måske i praksis medføre en negativ virkning på arbejdsudbuddet. Det betyder, at finanspolitikken således ikke længere er holdbar, og der er en regning, som på sigt skal samles op. Kort sagt den gamle kritik af "ufinansierede skattelettelser".

DØR markerer også klart, at det af samme grund er helt nødvendigt, at man påbegynder et arbejde, hvor man integrerer de dynamiske effekter af offentligt forbrug i modellerne, for at få en større grad af symmetri mellem indtægts- og udgiftssiden i beregningerne. Efter DØRs mening er den nuværende tilgang simpelthen ubalanceret.

DØR tager i deres gennemgang nogle indledende forbehold. For det første er det ifølge DØR afgørende, at se på hvilken form for offentligt forbrug, der er tale om. Offentligt finansierede fritidsaktiviteter, fx støtte til teatre, vil således umiddelbart trække i retning af at gøre fritid mere attraktiv vis a vis arbejde, og dermed have en negativ arbejdsudbudseffekt. Modsat vil en række af de allerede nævnte typer af offentligt forbrug have positive virkninger på arbejdsudbuddet (DØR 2017:121f). Kort sagt, så er det ikke alle former for offentligt forbrug, der kan antages at have dynamiske effekter i form af øget arbejdsudbud og/eller produktivetsgevinster. Derfor er der behov for at se på de enkelte udgiftsposter hver for sig.

Dernæst peger DØR også på, at hvorvidt nye midler anvendt på offentligt forbrug har dynamiske effekter eller ej også handler om, hvor højt niveauet for det offentlige forbrug allerede er. Noget som selvfølgelig er relevant i en velfærdsstat som Danmark med en stor offentlig sektor. Ifølge DØR viser forskningen, at jo mere udgiftsandelen stiger, jo mindre vil effekten være, og på et tidspunkt vil den blive negativ. Der er således ikke en ubrudt lineær sammenhæng, men snarere en marginalt aftagende effekt (DØR 2017:127). Om vi er nået til et niveau i Danmark, hvor yderligere midler vil være uden effekt, eller endog have negativ effekt, eller om en nedskæring vil have skadelige virkninger eller være uden betydning, må afklares empirisk.

Endeligt mener DØR ikke, at den etablerede forskningslitteratur kan godtgøre en klar sammenhæng mellem størrelsen på den offentlige sektor og væksten målt som BNP pr. indbygger. De nyeste studier peger faktisk på en negativ sammenhæng. Dette tager DØR dog en række forbehold overfor. Dels vil konjunkturf forhold spille ind, og det er svært at rense denne effekt ud. Dernæst er der også nationale forskelle i måden, man opgør BNP på i nationalregnskabet. I de fleste lande anvender man således den såkaldte inputmetode for offentligt forbrug, der betyder, at man værdisætter det offentlige forbrug ud fra, hvad det koster modsat Danmark, hvor man estimerer på baggrund af outputmetoden. Fordelen ved sidstnævnte er, at man kan indregne produktivitetsstigninger i den offentlige sektor. Lande der stadig arbejder med inputmetoden, og som samtidigt har en stor offentlig sektor, vil derfor undervurdere BNP-væksten (DØR 2017:126ff).

DØR anerkender en række af de udfordringer, som blev diskuteret ovenfor. Og vismændene kommer med flere konstruktive forslag til, hvordan man kan håndtere problemet, gennem fx at anvende statistiske fordelinger af det offentlige forbrug samt udregne de forskellige offentlige forbrugskilder som en form for negativ skat. DØR er desuden enig i, at der på sigt bør etableres en langt mere grundig empirisk forskning. DØR påpeger desuden, at det ikke er korrekt, når Finansministeriet argumenterer for, at der ikke er noget empirisk grundlag for at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug:

» Det er et omfattende arbejde, og det kræver en stor mængde detailstudier at klarlægge disse [dynamiske effekter af offentligt forbrug, red.] Der er imidlertid på mange områder en omfattende empirisk og teoretisk litteratur, og i takt med at resultaterne styrkes, bør det vurderes, om resultaterne kan overføres til regneregler for andre relaterede udgiftsområder, hvor lignende effekter kan forventes.

(DØR 2017:163).

DØR er således af den opfattelse, at det bør være en hovedprioritet for arbejdet med regnemodeller i Finansministeriet fremadrettet at få inkluderet det offentlige forbrug. Vi skal i det efterfølgende se nærmere på en række eksempler på, hvordan offentligt forbrug kan have positive effekter på arbejdsudbuddet.

BØRNEPASNING OG ARBEJDSUDBUDSEFFEKTER

En af de typer af offentligt finansierede goder, hvor DØR mener, at det er relevant at kigge efter dynamiske effekter, er børnepasning. Vi vil derfor se nærmere på DØRs analyse af børnepasning og evt. dynamiske effekter. Dette indeholder en gennemgang af forskningslitteraturen om børnepasnings dynamiske effekter på arbejdsudbuddet. Her er især to studier fra Danmark (Simonsen) og Norge (Handoy og Schøne) særligt interessante, da de faktisk udregner en elasticitet for sammenhængen mellem pris på børnepasning og arbejdsudbud. DØR har også lavet et eget empirisk studie, som vi vil se nærmere på. Herefter vil vi se på et relativt nyt studie fra IMF lavet af Krebs & Scheffel (2016), som anvender en bredere population end de andre studier, der primært ser på forældre til de mindste børn. Slutteligt vil vi også kort berøre en konsekvensberegning lavet af Centre for Economic, Business and Research, der viser et meget stort arbejdsudbudspotentiale ved at nedbringe antallet af lukkedage på børneområdet.

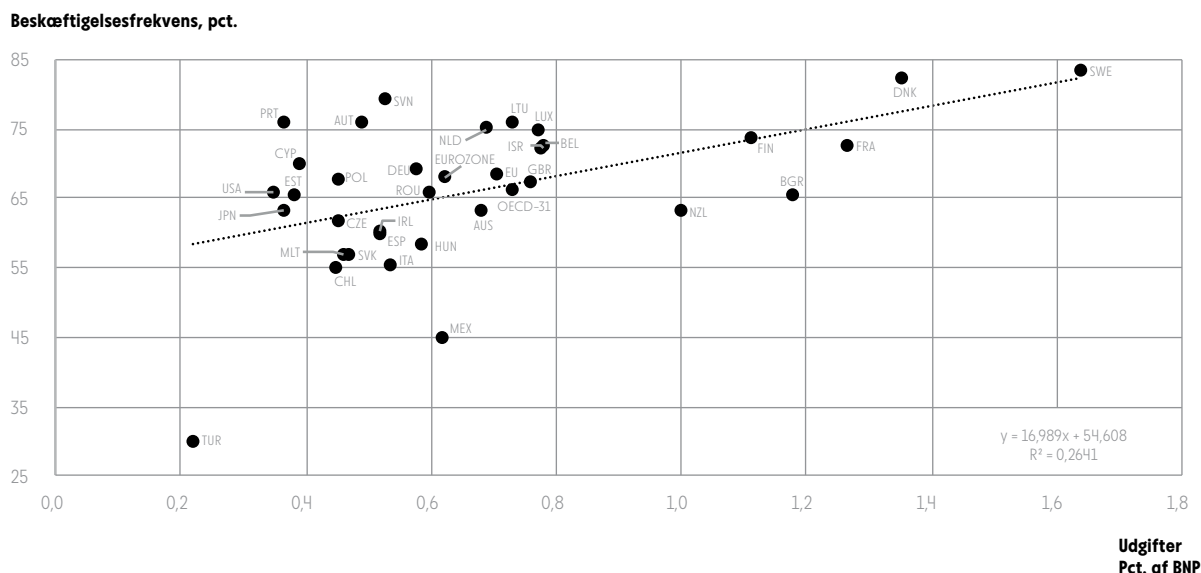
Der er to primære måder, hvorpå der kan være dynamiske effekter ved børnepasning. Den ene omhandler produktivitet. Produktivtetsgevinster ved børnepasning omhandler selve kvaliteten af børnepasning, således at børnene bliver stimuleret og kommer godt i vej i livet, og dermed får en øget sandsynlighed for at få gode erhvervskarrierer, hvor de bliver gode og produktive arbejds kræfter.

Den anden omhandler arbejdsudbuddet. Dette kan både være børnenes langsigtede arbejdsudbud i form af erhvervsdeltagelse. God børnepasning sikrer bedre arbejdskraft på den lange bane og dermed også en højere erhvervsdeltagelse. Studier fra Norge bakker op om disse konklusioner (DØR 2017:134). DØR vælger ikke at gå ret meget i dybden med produktivtetsgevinsterne på grund af det meget lange tidsperspektiv. Som vi også har nævnt ovenfor, så er produktivitet ift. dynamiske effekter af mindre betydning finanspolitisk, da produktivitet typisk også fører til opregulering af offentlige udgifter, som overførselsindkomster og løn til offentligt ansatte. Det er således arbejdsudbuddet, der er i fokus, og i særdeleshed mødrenes arbejdsudbud. Det er således i mindre grad børnenes arbejdsudbud på lang sigt, som er fokuspunktet for det meste forskning, der er lavet om emnet. DØRs eget empiriske studie omhandler således også forældrenes arbejdsudbud, men dog både fædrenes og mødrenes arbejdsudbud.

Hvad siger data?

Sammenligner man data på tværs af lande for kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse og offentlige udgifter til børnepasning og tidlig skolegang, er der da også en forholdsvis klar positiv korrelation. Det indikerer, at jo højere offentlige udgifter til børnepasning, jo mere arbejder kvinderne, jf. Figur 5.1.

Figur 5.1. Offentlige udgifter til børnepasning og mødres beskæftigelsesfrekvens, 2015.



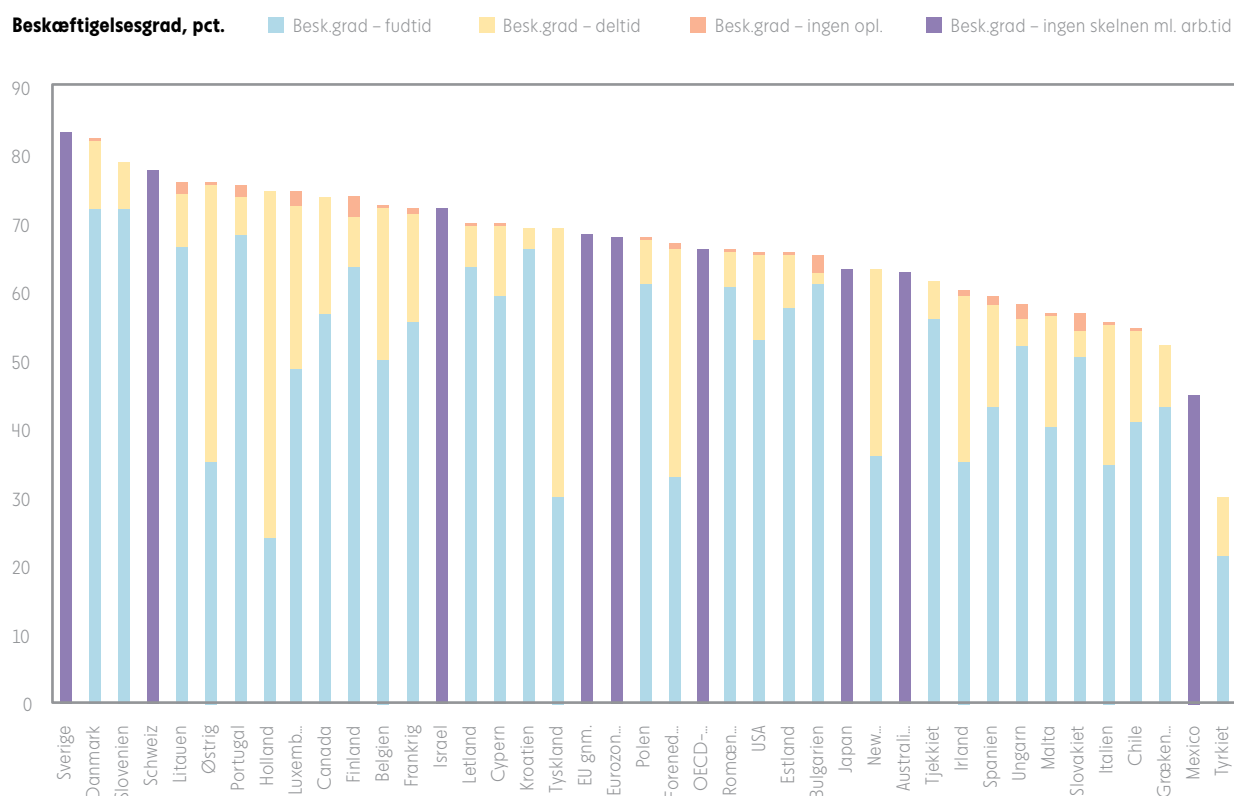
Anm.: Figuren viser landenes offentlige udgifter til børnepasning (early childhood care and education) i pct. af BNP, sammenholdt med beskæftigelsesfrekvensen for mødre med mindst et barn i alderen 0-14 år. Beskæftigelsesfrekvensen tager ikke højde for antallet af arbejdstimer (fuldtid vs. deltid).

Kilde: OECD Family Database. Egne beregninger.

Figur 5.1 er dog ikke udtømmende for overblikket over omfanget af mødrenes erhvervsarbejde, da figuren ikke tager højde for beskæftigelsesgraden. En sådan opgørelse er foretaget i Figur 5.2, dog findes der ikke oplysninger om mødres arbejdstid for en række lande.

Figuren viser, at der er betydelig forskel på, om den høje beskæftigelsesfrekvens skyldes en stor andel af mødrene på heltids- eller deltidsarbejde. Fx er Østrig og Holland kendetegnet ved en høj beskæftigelsesfrekvens, men samtidig ved udbredt deltidsarbejde hos mødrene. I de nordiske lande har mødrene dog i overvejende grad fuldtidsbeskæftigelse. Der kan således både være en deltagelses- og timeeffekt ved at udbygge den offentlige børnepasning. I det følgende ser vi på, hvad forskningen kan sige om de effekter.

Figur 5.2. Mødres beskæftigelsesfrekvens i OECD-lande, fuldtid og deltid, 2015.



Anm.: Figuren viser beskæftigelsesfrekvensen for mødre med mindst et barn i alderen 0-14 år, opdelt på beskæftigelsesgrad. Nogle lande fører ikke statistik over beskæftigelsesgraden for mødre.

Kilde: OECD Family Database.

Litteraturen giver belæg for øget arbejdsudbud ved offentlig børnepasning

DØR gennemgår således 12 studier, der alle kigger på, hvad prisen for børnepasning betyder for forældrenes arbejdsudbud. To af studierne viser, at der ingen effekt er på arbejdsudbuddet ved at hæve priserne på børnepasning, mens de resterende 10 studier viser en negativ effekt på arbejdsudbuddet (DØR 2017:137). To af studierne har derudover udregnet elasticiteter på arbejdsudbudseffekterne ved en prisstigning. Disse to studier vil vi kort se nærmere på nedenfor.

Marianne Simonsen (2010) anvender registerdata fra 2001, og undersøger kvinders beskæftigelse efter fødsel og sammenholder dette med kommuners forskellige priser for børnepasning. Simonsen kigger således på deltagelseeffekten, altså om man overhovedet deltager på arbejdsmarkedet eller ej. Perioden er umiddelbart efter fødslen og frem. Studiet kigger således ikke på forældres timeeffekt, altså om god og billig børnepasning øger arbejdstiden for forældre med lidt større børn. Simonsen udregner i forlængelse heraf beskæftigelsessandsynligheden efter fødsel for kvinder. Simonsen kommer frem til, at hvis prisen stiger med 1 euro om måneden, så falder kvindernes beskæftigelse med 0,08 pct. Denne effekt gør sig gældende de første 12 måneder efter fødsel. Simonsen regner sig frem til en samlet priselasticitet på -0,17. Der er altså en klar negativ elasticitet forbundet med prisstigninger på børnepasning for kvinders beskæftigelse det første år efter fødsel.

Et norsk studie lavet af Hardoy & Schøne (2015) på registerdata fra 2003-2007 undersøger virkningen af et øget subsidie til børnepasning. Hardoy & Schøne tager her udgangspunkt i konkrete tiltag i Norge, der har gjort børnepasningen billigere. Ligesom Simonsen kigger de på forældre til helt små børn. De kommer frem til, at når priserne på børnepasning reduceres, så stiger mødrenes arbejdsudbud med 5 pct. Ved at regne tilbage, kommer Hardoy & Schøne frem til en elasticitet på -0,25, altså en endnu højere elasticitet end i det danske studie. Den primære effekt er her deltagelseeffekten, altså at kvinderne påbegynder arbejde. Modsat Simonsen undersøger Hardoy & Schøne også timeeffekten, men den bidrager ikke i væsentligt omfang til det øgede arbejdsudbud.

Samlet set er der ingen af de 12 studier, som DØR henviser til, der støtter hypotesen om, at større brugerbetaling forbundet med det offentlige gode (her børnepasning) skulle øge arbejdsudbuddet. Finansministeriet argumenterer netop for, at det kunne tænkes, at større brugerbetaling ville øge arbejdstiden. Men de to studier gennemgået ovenfor indikerer, at virkningen alene er, at dyrere børnepasning har en negativ betydning for arbejdsudbuddet. DØRs litteraturstudie viser således en ganske solid empirisk forskning der støtter, at et primært offentligt finansieret børnepasningssystem med en begrænset egenbetaling er godt for arbejdsudbuddet.

Finansministeriet har ikke tidligere fremlagt i deres regneprincipper, at de skulle indregne dynamiske virkninger ved ændringen af prisen på den egenbetaling, som forældrene har på danske daginstitutioner. Det fremgår dog af et svar til Folketingets Finansudvalg, at man faktisk indregner arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i prisen på daginstitutioner;

» Ændringer i egenbetalingen for forældre med deres børn i daginstitution, virker i princippet som en ændring i marginalsatten, idet en øget arbejdsmarkedsindkomst fører til en øget egenbetaling for de familier, der har en årsindkomst i aftrapningsintervallet for den økonomiske friplads. På den baggrund indregner Finansministeriet en effekt på timearbejdsudbuddet af ændringer i daginstitutionsbetalingen ud fra samme principper som ved ændringer i indkomstskatterne.

(FIU spm. 379, 2016-17)

Dette betyder altså, at man faktisk anvender en symmetrisk model for vurdering af konsekvenser ved stigende priser på børnepasning. Dette er trods alt positivt, men en begrænset indregning af virkningen af offentligt forbrug på børnepasning. Der er således også dynamiske effekter på arbejdsudbuddet af fx kvaliteten af børnepasningen, som ikke inddrages. Kort sagt vil man som forældre være langt mere tilbøjelig til at få sit barn passet i en institution, hvis denne har nok kvalificeret personale til at passe børnene, end hvis det modsatte var tilfældet. Dette er netop et af fokuspunkterne i DØRs nye studie, som vi skal se nærmere på nu.

DØR – begrænset deltagelseeffekt af bedre og billigere børnepasning

DØR har foretaget et empirisk studie på børnepasning, hvor man søger at udnytte de kommunale forskelle i børnepasnings pris og kvalitet, for at kunne estimere effekten af at bruge flere offentlige midler på børnepasningen. De anvendte variable til at studere kvaliteten er hhv. antal børn pr. voksen og pædagogandelen, som opgøres ud fra andelen af pædagogisk uddannet personale. Modsat de fleste af de allerede foretagne studier estimeres der som sagt ikke kun på mors arbejdsudbud, men også fars arbejdsudbud.

Den valgte periode er 26 uger før fødslen og 78 uger, dvs. cirka 1,5 år, efter fødslen. Det er således kun forældre, der har helt små børn, der er populationen i denne undersøgelse. Det er altså ikke fx forældre, hvis yngste barn er 4-5 år og også skal passes i et offentligt pasningstilbud. Data er for de personer, der fik børn i 2013 (DØR 2017:140ff). Det skal ydermere klargøres, at studiet kun undersøger deltagelseeffekten – altså om forældrene går fra slet ikke at være i beskæftigelse til at begynde på arbejde – på grund af øget offentligt forbrug på børnepasning, som øger kvaliteten eller mindsker prisen. Derimod undersøges timeeffekten ikke – altså om man som allerede beskæftiget øger sin arbejdstid på baggrund af den lavere pris eller den øgede kvalitet. Studiets resultater vises i Tabel 5.1.

Tabel 5.1. DØRs udregnede elasticiteter af offentligt forbrug på børnepasning

Elasticiteter	Moder	Fader	Familien
Takst	-0,065	-0,032	-0,044
Børn pr. voksen	-0,080*	-0,027	-0,035*
Pædagogandel	0,029	-0,007	0,003

Anm.: Markering med * viser tal, der er signifikante på et 5 pct. niveau. Elasticiteten viser, at en stigning på andelen af børn pr. voksen på 1 pct. vil medføre et fald i mors arbejdsudbud på 0,08 pct. mens alle forældres arbejdsudbud (inklusive far) falder med 0,035 pct.

Kilde: DØR (2017:144)

De fleste resultater af DØRs studie er ikke signifikante, jf. Tabel 5.1. Men andelen af børn pr. voksen (normeringer) er signifikant for familien som helhed, dog ikke for faderen. Konkret siger resultatet, at hvis andelen af børn pr. voksen vokser med 1 pct., så falder mødrenes beskæftigelse med 0,08 pct. Familiens arbejdsudbud som helhed falder med 0,035 pct. Til gengæld er der ikke signifikans for prisen for børnepasningens påvirkning af deltagelse på arbejdsmarkedet, hvilket betyder, at prisen ikke kan siges at have signifikant betydning for arbejdsudbuddet (deltagelsen). Dette står i modsætning til Simonsens studie, der anvendte data fra 2001 og med en lignende metode fandt en elasticitet på -0,17 ved en prisstigning. DØR anfører selv, at en af grundene til dette er, at man i 2006 lavede en reduktion af den maksimale forældrebetaling. (DØR 2017:142f).

På baggrund af disse estimater regner DØR på, hvad det ville betyde for familiernes arbejdsudbud, hvis man sænkede andelen af børn pr. voksen fra 3,6 til 3,0. Ifølge DØR ville en sådan sænkelse kræve ansættelse af 20 pct. flere voksne eller 6.400 personer med en gennemsnitsløn på 400.000 kr. om året. Samlet ville dette koste 2,56 mia. kr. På baggrund af elasticiteten på -0,035 regner man sig frem til, at dette vil generere en merbeskæftigelse på 250 personer. De øgede skatteind-

tægter fra disse, under antagelse af en gennemsnitsindkomst på 320.000 kr., en skattesats på 40 pct. og et tilbageløb på 24,5 pct., vil give 44 mio. kr. (DØR 2017:156) I dette konkrete tilfælde vil det således være en meget omkostningstung måde at få meget små dynamiske effekter realiseret. Selvfinansieringsgraden som er den del af en udgift, der vender tilbage i statskassen, er således meget lille.

DØRs studie undervurderer arbejdsudbudseffekt – mangler timeeffekt af bedre normeringer

Der er dog en række væsentlige forhold, som DØR selv nævner, der kan betyde, at analysen undervurderer de dynamiske effekter på arbejdsudbuddet af børnepasning. For det første undersøger studiet kun deltagelseeffekten men ikke timeeffekten, altså om personer, der allerede er i arbejde, kunne finde på at tage en times overarbejde, hvis de vidste, at børnene var i gode hænder på grund af en tilfredsstillende normering. Denne arbejdsudbudseffekt medtages ikke, og det kan potentielt øge arbejdsudbuddet, såfremt man havde medtaget timeeffekten (DØR 2017:161). For det andet, og i forlængelse af ovenstående, så er det som sagt kun forældre med helt små børn, som er i barselsperioden, man undersøger. Men som DØR peger på, så kan man også forvente en beskæftigelseseffekt for forældre med lidt ældre børn, hvilket også vil øge arbejdsudbudseffekten (DØR 2017:161). For det tredje ser studiet kun på korttidseffekterne på beskæftigelsen. Studiet forholder sig således ikke til de langsigtede potentielle produktivetsforbedringer, som en bedre normering af antal voksne kan betyde for børnene (DØR 2017:156). For det fjerde påpeger DØR flere gange, at det er afgørende, fra hvilket niveau man vurderer en given forbedring. Hvis man ser på prisen, så er den holdt relativt lav i Danmark, hvilket betyder, at en lavere pris ikke har en signifikant effekt (DØR 2017:137, 142f). Dette betyder dog dermed ikke, at en voldsom stigning i prisen på børnepasning, såfremt man fx valgte at finansiere en sænkelse af skatten med øget brugerbetaling, ikke ville have klare negative arbejdsudbudseffekter. Dette svarer studiet således ikke på. Samlet set viser studiet, at det er muligt at foretage konkrete arbejdsudbudsanalyser på et offentligt udgiftsområde, her børnepasning, på baggrund af udledte elasticiteter. I det konkrete studie er arbejdsudbudseffekten beskeden i forhold til udgiftens størrelse. Dette skyldes dog i høj grad, at studiet afgrænser sig fra at se på timeeffekt, langsigtede effekter og på en større population af børneforældre. På baggrund af dette medgiver DØR, at deres konkrete studie højst sandsynligt undervurderer de potentielle arbejdsudbudseffekter af at øge normeringerne. Et nyt studie fra IMF viser dog, at effekterne er ganske store i Tyskland, hvis man udvider populationen og inddrager ældre børn.

Opdatering af DØRs studie dokumenterer timeeffekten

Efter udgivelsen af selve DØR-rapporten, har DØR også udgivet et arbejdspapir (Kjeldsen 2018). Her undersøger man faktisk timeeffekten eller den intensive margin. Der er dog igen visse begrænsninger i forskningsdesignet. For det første har man undersøgt effekten af henholdsvis bedre kvalitet (målt gennem andel af pædagogisk uddannet personale og antal børn pr. voksen) samt ændringer i taksterne på, om man er fuldtidsansat eller ej. Dermed undersøger man ikke effekten på timetallet. Ifølge DØR skyldes dette datamæssige unøjagtigheder i opgørelsen af antal arbejdede timer. Man må dog alt andet lige sige, at timetallet giver en mere detaljeret estimation af arbejdsudbudseffekten end den binære fuldtid/ikke fuldtid. Dernæst kigger man kun på forældre med børn i alderen 1½-2 år. Som nævnt ovenfor må man forvente en arbejdsudbudseffekt på forældre med børn, der er ældre end dette.

Trods disse begrænsninger i forskningsdesignet, så viser det sig faktisk, at der er en stærkere effekt på timeeffekten end på deltagelseeffekten. Studiet viser således, at andelen af uddannet personale er signifikant for mors timebeslutning ift. at arbejde fuldtid med en elasticitet på 0,24. Dvs. for hver 1 pct. andelen af pædagoguddannet personale øges, øges mors sandsynlighed for at arbejde fuldtid med 0,24 pct. Resultatet for fædre er insignifikant, mens det for familien samlet er signifikant med elasticiteten 0,22.

Blandt fædre er taksten derimod signifikant med fuldtid i form af en positiv sammenhæng. Dvs. øges taksten med 1 pct., øges fædres sandsynlighed for at arbejde fuldtid med 0,25 givet en elasticitet på 0,25. Intuitivt kan dette forklares med, at de arbejder mere, fordi de skal betale mere for børnepasningen.

Kjeldsen konkluderer at;

» I en løst skønnet makroøkonomisk konsekvensberegning medfører elasticiteten af mødrenes arbejdsudbud på den intensive margin, at nettoomkostningerne ved at øge pædagogandelen i institutionerne fra 60 pct. til 61 pct. med et uændret antal børn pr. voksen er 11 mio. kr., mens de direkte omkostninger er 12,5 mio. kr., jf. bilag E. Mødrenes øgede time-arbejdsudbud som følge af ændringen medfører altså øgede skatteindtægter på 1,5 mio. kr.

(Kjeldsen 2018: 27).

Man kan således se, at der her er tale om langt højere elasticitet, og det betyder også, at man for en langt mindre investering på 12,5 mio. kr. kan få en positiv dynamisk effekt på 1,5 mio. kr. i form af øgede skatteindtægter. Dette er en markant højere selvfinansieringsgrad end i studiet af deltagelseeffekten, hvor en investering på 2,56 mia. kr. kun gav dynamiske effekter for 44 mio. kr. Timeeffekten giver således en selvfinansieringsgrad på 12 pct. modsat deltagelseeffekten, der gav en selvfinansieringsgrad på 1,7 pct.

Skoledagens længde har betydning for arbejdsudbud

Krebs og Scheffel (2016) undersøger virkningerne på arbejdsudbuddet ved en række reformforslag. Der skal ikke her redegøres for samtlige forslag, men dog blot gøres opmærksom på ét forslag, der netop estimerer på offentligt forbrug. Det scenarie Krebs og Scheffel regner på, er, at man øger det offentlige forbrug og anvender pengene til at udvide den tyske skoledag. Kun en tredjedel af de tyske skoler tilbyder i dag en fuld skoledag, mens de fleste kun har skoledag til fx kl. 13 eller tidligere. Dette betyder en begrænsning på arbejdsudbuddet for især kvinder i Tyskland (Krebs & Scheffel 2016: 31).

Reformforslaget betyder, at man får udvidet gruppen af børn, der er dækket af en fuld skoledag, fra ca. 40 pct. til 80 pct.. For de mindste børn vil det være børnehaverne, som øger deres åbningstid. 4 millioner halvdagspasningstilbud udvides med forslaget til heldagstilbud. Samlet vil man bruge knapt 0,9 pct. af BNP på investeringen (Krebs & Scheffel 2016: 32). Resultatet af denne investering er ganske opsigtsvækkende. Arbejdsløsheden falder med 0,11 procentpoint allerede første år, med 0,33 pct.-point inden for 5 år, og med 0,38 pct.-point i løbet af ti år. Grunden til dette er, at kvinder i højere grad har mulighed for at blive beskæftiget. Beskæftigelseseffekterne er endnu mere markante. I det første år øges beskæftigelsen med 0,23 pct., efter fem år med 0,79 pct. og efter ti år med 0,95 pct. Ydermere øges indkomsterne, og dermed skattegrundlaget, fordi kvinder med få timers deltidsjob nu i højere grad kan få fuldtidsbeskæftigelse, altså endnu en positiv effekt, som i højere grad relaterer sig til timebeslutningen end deltagelsesbeslutningen. Derfor vil den foreslåede reform efter 4 år gå i nul og herefter være en overskudsforretning (Krebs & Scheffel 2016:34). Krebs & Scheffel har desværre ikke regnet et samlet øget arbejdsudbud på både deltagelseeffekten og timeeffekten. Studiet viser dog betydelige gevinster ved investeringen.

Et forbehold, man skal tage i en dansk kontekst er, at vi allerede har en langt bedre dækning ift. børnepasning end Tyskland. Derfor kan man ikke direkte overføre resultaterne, således at man i en dansk kontekst kunne forvente samme effekter ved en storstilet forbedring. Det allerede eksisterende niveau betyder selvfølgelig noget. Det kan dog give et klart fingerpeg om, at hvis man fremadrettet påtænker at finansiere skattelettelser med dårligere dækning ift. børnepasning og forkortede skoledage, så tyder det på, at der vil være klart negative arbejdsudbudseffekter forbundet med det.

Lukkedage i daginstitutioner har væsentlig betydning for arbejdsudbud

En konsekvensberegning foretaget for Familie- og Arbejdslivskommissionen i 2007 af Centre for Economic and Business Research (CEBR) understreger betydningen af børnepasning for arbejdsudbuddet. Ifølge beregningen betød omfanget af lukkedage i Danmark på dette tidspunkt en negativ effekt på arbejdsudbuddet på knap 2.000 fuldtidspersoner. Den umiddelbare udgift til at afskaffe lukkedage ville være 640 mio. kr. Til gengæld ville statskassen få 400 mio. kr. tilbage i arbejdsudbud og øgede skatteindtægter (Familie- og Arbejdslivskommissionen 2007: 83). Selvfinsieringsgraden på dette initiativ ville være 62,5 pct.¹ og altså langt over den gængse selvfinsieringsgrad på topskattesænkninger på 45 pct., som Finansministeriet antager. Det er klart, at dette resultat efterhånden har en del år på bagen, og at man skulle opdatere beregningen. Ikke desto mindre tyder beregningen på, at børnepasning har en meget stor betydning for arbejdsudbuddet, og at man fx ved at begrænse antallet af lukkedage kan opnå ganske store gevinster og en høj selvfinsieringsgrad på det offentlige merforbrug, hvis man valgte at allokere midlerne til dette formål.

Litteraturen viser betydeligt arbejdsudbud fra udgifter til børnepasning

- DØR kritiserer, at Finansministeriet ikke medregner mulige negative arbejdsudbudseffekter ved at finansiere skattesænkninger med lavere offentligt forbrug. Det kan give et fejlagtigt billede af den langsigtede finanspolitiske holdbarhed.
- Forskningslitteraturen viser overordnet en negativ sammenhæng mellem stigende priser og arbejdsudbud for mødre med små børn. Litteraturen giver altså ikke empirisk dokumentation for Finansministeriets argument om, at øget brugerbetaling kan øge arbejdsudbuddet.
- I Danmark og Norge peger litteraturen på, at prisen på børnepasning har stor indflydelse på mødres arbejdsudbud.
- DØRs empiriske studie af arbejdsudbudseffekter ved børnepasning finder ingen signifikant effekt af egenbetaling, men til gengæld har højere normeringer en signifikant positiv indvirkning på familiernes og mødrenes deltagelsesbeslutning – om end effekten er beskeden. DØRs studie undervurderer dog arbejdsudbudseffekten, fordi studiet ikke medtager tilmeeffekterne ved normeringer.
- Et IMF-studie på tyske data viser, at hvis skoledagen eller efterskolepasningen forlænges for større skolebørn, har det meget signifikante positive arbejdsudbudseffekter på mødrenes arbejdsudbud på skattegrundlaget. Studiets resultater er ikke direkte overførbare til Danmark men indikerer, at store forringelser af pasning og skole kan reducere mødrenes arbejdsudbud betragteligt.
- Familie- og Arbejdslivskommissionen dokumenterer, at lukkedage i daginstitutionerne i Danmark medfører et stort tab af arbejdsudbud, og at selvfinsieringsgraden ved at nedbringe antallet af lukkedage er ganske stor.

ÆLDREPLEJE OG ARBEJDSUDBUDSEFFEKTER

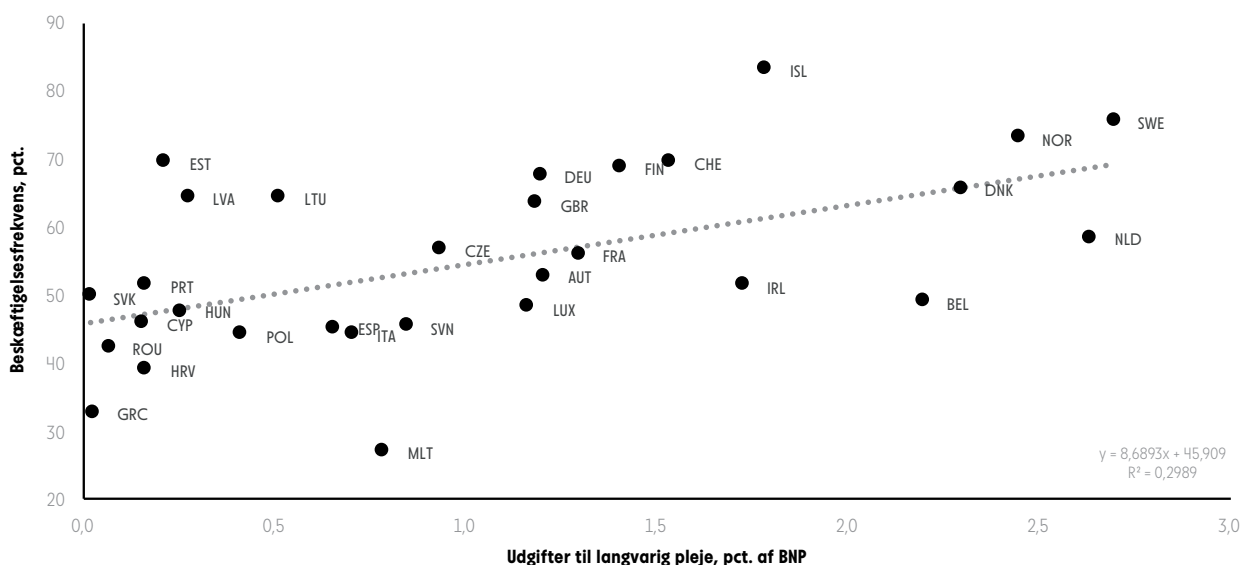
Et område, der ikke har haft helt så meget fokus i en dansk kontekst, er ældrepleje. Intuitivt må arbejdsudbudseffekterne ved offentligt leveret ældrepleje være meget lig offentligt leveret børnepasning: Jo mere familierne kan aflastes af offentligt finansieret ældrepleje, jo mere kan de deltage på arbejdsmarkedet – og jo bedre pleje, jo mere kan de arbejde.

Igen kan vi få en indikation af potentialet i ældrepleje ved at se på data for beskæftigelsesfrekvens for kvinder i alderen 50–64 år, dvs. kvinder med plejekrævende forældre, og den offentlige forbrugsandel på plejesektoren på tværs af lande, jf. Figur 5.3.

Der er en tendens til at de lande, der har en stor offentlig plejesektor, har større beskæftigelsesfrekvens for kvinder i alderen 50–64 år. De nordiske lande ligger i top, både hvad angår offentlige udgifter til pleje og beskæftigelsesfrekvens, mens de sydeuropæiske lande typisk ligger i bund. Der er også væsentlige afvigere fra trenden blandt de kontinentaleuropæiske

lande, fx Holland og Belgien, som har en gennemsnitlig beskæftigelsesfrekvens men overgennemsnitlige offentlige udgifter. Nationale forskelle i arbejdsmarkedsdeltagelsen spiller givetvis en rolle i forklaring af forskellene.

Figur 5.3. Udgifter til langvarig pleje og beskæftigelsesfrekvens hos 50-64-årige kvinder, 2014



Anm.: Figuren viser forholdet mellem udgifter til langvarig pleje (long term care, health) og beskæftigelsesfrekvensen for 50-64-årige kvinder (LFS-definition).

Kilde: Eurostat. Egne beregninger.

Kvinder arbejder mindre, når de skal yde pleje til forældre

Crespo & Mira (2010) analyserer betydningen af uformel ældrepleje i forskellige europæiske lande. Landene er grupperet i klynger som fx nordiske lande (Danmark, Sverige og Holland), centraleuropæiske lande (Tyskland, Østrig m.fl.) og sydeuropæiske lande (fx Grækenland og Italien). Uformel ældrepleje er den form for ældrepleje, som gives i familien og ikke af fagpersonale. Data er fra spørgeskemaundersøgelser udført i 2004 og 2006-07, og populationen er døtre i alderen 50-60 år. Studiets resultater viser, at der er en klar forskel imellem de forskellige klynger på, dels hvor meget de voksne døtre skal hjælpe deres ældre forældre, og dels hvilken betydning, det har for deres arbejdsudbud. I den sydeuropæiske klynge er der en sandsynlighed for, at man dagligt må give uformel ældrepleje på 20 pct., og det korresponderer med at sandsynligheden for at være i beskæftigelse, er på -10 pct. Resultaterne er ikke særligt robuste, men hvis man sammenholder resultaterne med forskellige former for handicaps, som døtrenes gamle forældre har, så styrkes sammenhængen. Altså hvis din gamle far eller mor er meget dårlig, så rammer det de sydeuropæiske kvinders beskæftigelse hårdere end de nordeuropæiske (Crespo & Mira 2010:32). Samlet set peger studiet på, at de nordiske lande sikrer mere erhvervsdeltagelse til kvinder med gamle og svagelige forældre, fordi det offentlige tager plejeopgaven, så den ikke påhviler familierne (i praksis kvinderne).

Johnson & Lo Stasso (2006) undersøger, hvad det betød for amerikanske kvinder, der var i alderen 55–67 år i 1998, at de skulle tage sig af deres aldrende forældre. I Amerika er der ikke den samme offentlige ældrepleje som i Danmark, men derimod dyre private løsninger. Således var det i 2001 hele 16 pct. af alle ressourcer, der gik til Medicaid, som blev anvendt til ældrepleje. De dyre alternativer i en amerikansk kontekst viser sig klart i resultaterne af deres studie. Kvinderne i aldersgruppen reducerer markant deres arbejdsudbud for at pleje deres gamle forældre, således at deres antal præsterede timer falder med op til 41 pct., svarende til 367 timer om året (Johnson & Lo Sasso 2006: 207). At ældreplejen er privat finansieret, gør det umiddelbart svært at overføre studiets resultater til en dansk sammenhæng. Men studiets resultater indikerer dog klart, at når det overlades til familierne selv direkte at finansiere ældreplejen, har det en negativ arbejdsudbudsvirkning på de voksne døtre. Studiet giver dermed ikke empirisk støtte til Finansministeriets argument om, at brugerbetaling øger arbejdsudbuddet. Tværtimod sænker brugerbetaling på ældrepleje arbejdsudbuddet drastisk.

Løken m.fl. (2014) ser på en reform i 1998 i Norge, der udvidede den geografiske dækning af ældrepleje til områder af Norge, hvor der tidligere ikke havde været dækning. Igen er målgruppen døtre, der har én forælder tilbage på mindst 80 år. Data er registerdata, der dækker hele perioden fra 1993–2006, hvilket må siges at være et stærkt datagrundlag. Studiets resultater viser, at der ikke er nogen effekter på deltagelsesbeslutningen; altså hvorvidt døtrene vælger beskæftigelse eller ej. Til gengæld finder studiet, at timebeslutningen – dvs. antallet af arbejdstimer for de beskæftigede – faktisk påvirkes positivt, ligesom sygefraværet blandt døtrene mindskes, hvilket også påvirker arbejdsudbuddet positivt. Igen er der en tydelig kønsmæssig skævhed, idet sønnerne ikke påvirkes nævneværdigt (Løken m.fl. 2014:16). Selvom der må tages forbehold for forskelle i udbredelsen af ældrepleje i Norge og Danmark, peger studiets resultater dog på, at mangelfuld ældrepleje reducerer de voksne døtres arbejdsudbud.

Samlet set må vi konstatere, at adskillige studier dokumenterer, at kvinders arbejdsudbud påvirkes kraftigt af ændringer i offentligt leveret ældrepleje. På den baggrund er det vores vurdering, at der i den internationale litteratur er solid dokumentation for en arbejdsudbudseffekt ved dette delområde af det offentlige forbrug.

SUNDHEDSVÆSENETS ARBEJDSUDBUDSEFFEKTER

Som sagt er de to ovenstående eksempler med børnepasning og ældrepleje kun to cases. Disse har været mere empirisk afdækket end mange andre former for offentligt forbrug, der dog også må antages at have positive arbejdsudbudseffekter.

At have et velfungerende offentligt sundhedsvæsen må således rent intuitivt også forventes at styrke arbejdsudbuddet, idet man sikrer gratis og god behandling som muliggør, at man kan vende tilbage til arbejdslivet så hurtigt som muligt. Der er utroligt nok ikke lavet ret meget forskning om de dynamiske effekter på arbejdsudbuddet ved at have offentlig sygehusvæsen. Dansk Erhverv lavede dog i 2011 en analyse i forlængelse af, at den daværende regering fremlagde et lovfor-slag om differentieret behandlingsgaranti, hvor ikke livstruende sygdomme, frem for at have en garanti på maksimalt 1 måneds ventetid, nu kunne blive sat til at vente 2 måneder. Vi skal her ikke gå ind i en diskussion for og imod selve lovfor-slaget. Det centrale i Dansk Erhvervs analyse var derimod, at man estimerede det tabte arbejdsudbud ved den øgede ventetid for personer, der ikke var livstruede, men dog havde en sygdom eller skade, der gjorde dem uarbejdsdygtige, fx knæskader, skulderskader mm. På baggrund af data for sygedagpengemodtagere estimerede Dansk Erhverv det tabte arbejdsudbud.

Ifølge Dansk Erhverv ville en måneds øget ventetid på denne type operationer svare til et tabt arbejdsudbud på 1.300 årsværk. Dette tab er kun beregnet for den gruppe, der modtog sygedagpenge, hvorfor man må forvente, at tallet for hele ar-

bejdsstyrken reelt er meget højere. Måden hvorpå Dansk Erhverv udregnede dette, eksemplificeres ved sygedagpenge-modtagere, der i 2009 ventede på en meniskoperation. Det drejede sig om 2.233 danskere. Disse skulle nu være ukampdygtige i yderligere 4 uger, og da der er 52 uger på et år, giver regnestykket $2.233 \cdot 4 / 52 = 172$ fuldtidsbeskæftigede (Dansk Erhverv 2011:2). Samlet set estimerer Dansk Erhverv i deres analyse dette til at give staten et mindre provenu på 517 mio. kr., hvoraf de 172 mio. kr. er øgede udgifter til offentlig forsørgelse (her sygedagpenge primært) efter tilbageløb og tabte skatteindtægter for 345 mio. kr. Da dette kun drejer sig om 1 måned og kun for udvalgte operationer, så viser det, at et velfungerende sundhedsvæsen kan være fuldkommen uvurderligt for arbejdsudbuddet.

SOCIALE INDSATSER OG FOREBYGGELSE KAN ØGE BESKÆFTIGELSEN

Et andet område, hvor potentialerne for at øge arbejdsudbuddet er enorme, er hele den forebyggende sociale indsats. Der er søsat en lang række forsøgsordninger rundt om i landet, som skal hjælpe udsatte børn og unge til at få et bedre liv, herunder også at få en mere fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er ikke indløbet resultater af alle disse projekter og deres betydning for beskæftigelsen blandt udsatte unge. I en analyse foretaget af Rambøll for Social- og Integrationsministeriet (2012) har Rambøll udregnet beskæftigelsespotentialer for sociale indsatser for udsatte unge. Rambøll har her foretaget et metastudie af en række internationale undersøgelser samt de evalueringer, der har været foretaget i en dansk kontekst. Her skal fremdrages to eksempler.

Det ene eksempel er projektet "De utrolige år", hvor man laver intense kursusforløb for udadreagerende børn og deres forældre. Dette fører ifølge den forskning, der har beskæftiget sig med projektet, til klare forbedringer af børnenes sociale kompetencer og indlæring, en bedring af relationen mellem børn og forældre og bedre psykisk helbred hos forældrene. På baggrund af de psykosociale forbedringer hos børnene, estimerer Rambøll, at børnene ift. beskæftigelse kommer 80 pct. tættere på normalbefolkningen. Altså forbedres deres beskæftigelsessandsynlighed voldsomt (Rambøll 2012:III-IV).

Det andet eksempel er fra projektet Multisystemisk Terapi, hvor unge i alderen 10-17 år med alvorlige psykosociale problemer, som også ofte er kriminelle samt deres familier, indgår i et terapeutisk forløb. Terapiforløbet er blevet evalueret grundigt, og resultaterne viser markante fald i både kriminalitet og misbrug. På baggrund af dette estimerer Rambøll, at de unge ift. beskæftigelse vil komme 50 pct. tættere på normalbefolkningen (Rambøll 2012:XIII-IV).

Analysen fra Rambøll skønner over beskæftigelsespotentialer ved velfungerende sociale indsatser, men den dokumenterer dem ikke. Tiden må således vise, om de forebyggende indsatser vil få en positiv effekt på beskæftigelsen blandt målgruppen. At der er et stort potentiale for at øge arbejdsudbuddet, virker dog i lyset af Rambølls analyse ganske plausibelt.

UDDANNELSE OG DYNAMISKE EFFEKTER

På et enkelt område regner Finansministeriet faktisk med dynamiske effekter af offentligt forbrug. Og det er, når det gælder uddannelse. De er faktisk ført ind i regnemodellen som givende et positivt bidrag til økonomien. Mads Kieler udtaler således at;

- » I Finansministeriets beregninger indgår både arbejdsudbudsvirkninger og øget produktivitet af udgifter forbundet med en højere uddannelsestilbøjelighed. Endda med større selvfinansieringsgrad end for mange skattelettelser. Det har været tilfældet siden 2006.

(Information 2016).

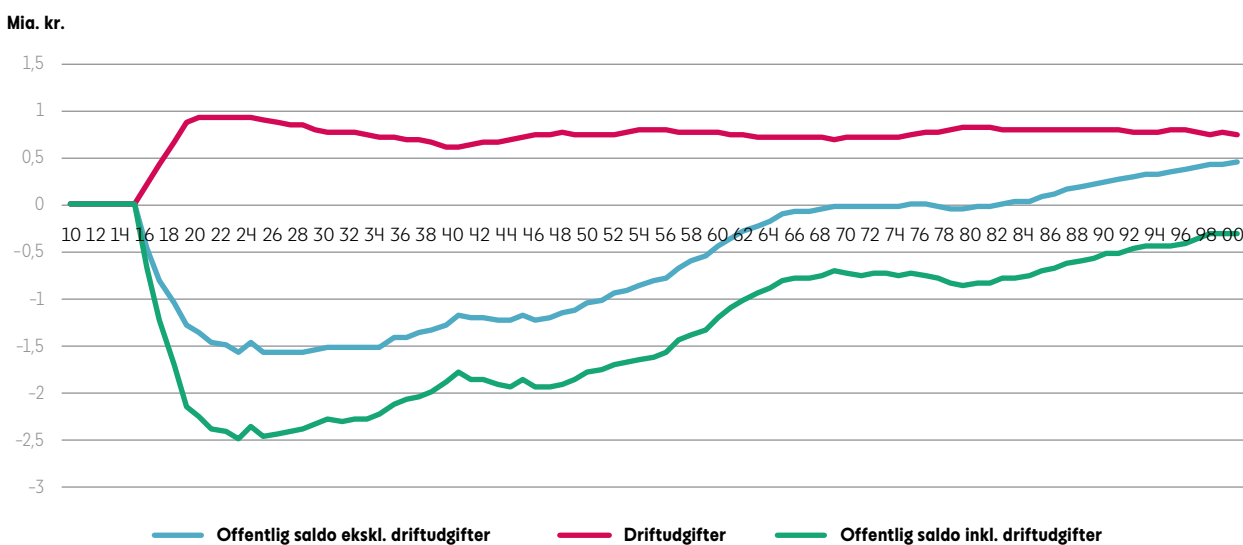
De nærmere forudsætninger for regnestykket stammer fra Finansredegørelse 2014 og viser, at udgifter til øget uddannelse dog først går i nul efter omkring 50 år, jf. Figur 5.4. I et svar til Folketingets Finansudvalg anfører finansministeren, at ministeriet regner med en meget afgrænset beregning af de dynamiske effekter

» I Finansredegørelse 2014 blev der foretaget en beregning af virkningerne ved en indfrielse af den daværende regerings skærpede uddannelsesmålsætninger frem mod 2020. Dette skønnes at koste omkring 1 mia. kr. årligt i direkte driftsudgifter på uddannelsesområdet [...]. På kort sigt medfører en stigning i uddannelsestilbøjeligheden et fald i arbejdsudbuddet som en konsekvens af, at flere er indskrevet på et studie. Blandt andet som følge heraf, vil svækkelsen af den offentlige saldo på kort og mellemlangt sigt være større end den umiddelbare stigning i driftsudgifterne. Selvfinansieringsgraden vurderes dermed at være negativ på kort og mellemlangt sigt. Disse effekter opvejes over tid, fordi arbejdsstyrken som helhed vil opnå et højere uddannelsesniveau – og dermed højere gennemsnitlig produktivitet og erhvervsfrekvens. I 2070 vil selvfinansieringsgraden således være omtrent 0 pct. Herefter bliver selvfinansieringsgraden positiv og vurderes gradvist at nærme sig et niveau på omtrent 100 pct., svarende til at virkningerne på den offentlige saldo er omkring neutrale på meget langt sigt.

(Finansministeriet 2016).

Det er afgørende for beregningen af selvfinansieringsgraden, at Finansministeriet alene har regnet på resultaterne af de konkrete 2020-uddannelsesmålsætninger. Her skønnes det, at en udgift på 1 mia. kr. om året til uddannelse både belaster med selve udgiften og i form af reduceret arbejdsudbud. Ser man alene på arbejdsudbuddet, vil den offentlige saldo gå i nul i år 2070, men indregnes udgiften til uddannelse på 1 mia. kr., vil den offentlige saldo gå i nul først efter mere end 100 år. Selvfinansieringsgraden på 100 pct. er således meget langt ude i fremtiden med den måde, som Finansministeriet har indregnet uddannelsesudgifternes dynamiske virkning.

Figur 5.4. Uddannelsesinvesteringers betydning for den offentlige saldo



Anm.: Figuren viser, hvordan udgifter på 1 mia. kr. til uddannelse påvirker den offentlige saldo. Den offentlige saldo påvirkes negativt af både de direkte driftsudgifter til uddannelse og af et reduceret arbejdsudbud som følge af, at de uddannelsessøgende ikke længere (i samme omfang) står til rådighed for arbejdsmarkedet.

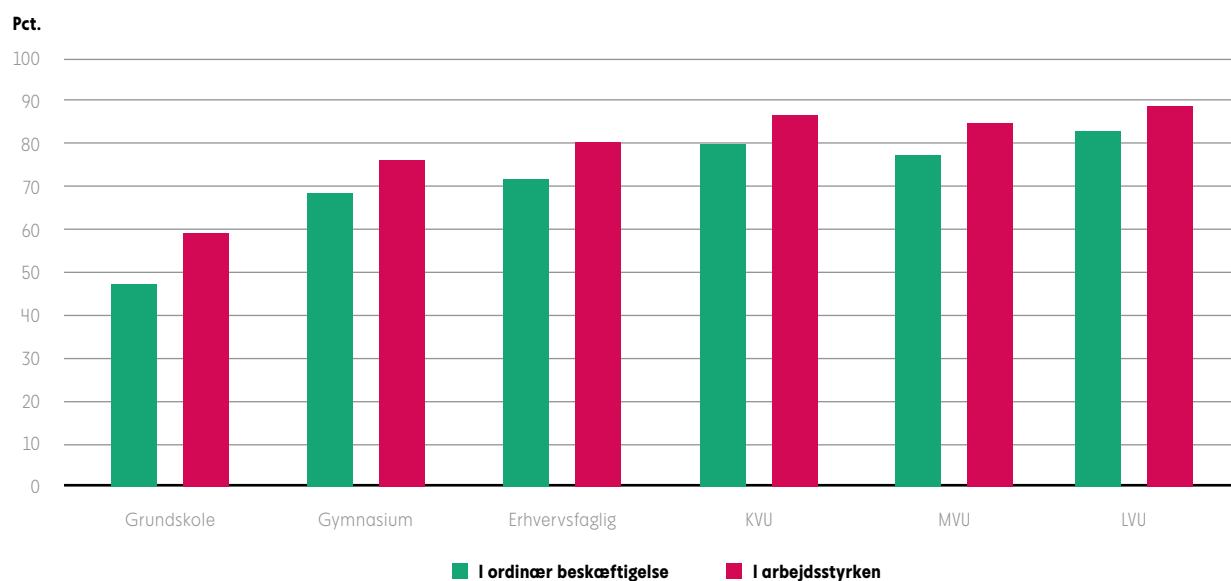
Kilde: Finansredegørelse 2014, s. 278.

Ud fra de foreliggende beregningsforudsætninger kan man undre sig over, at man overhovedet har haft 2020-uddannelsesmålsætningen, da dens positive betydning for samfundsøkonomien først indtræffer efter mere end 100 år. 2020-målsætningen, som reelt er det, der beregnes på, er at 95 pct. af en årgang skal have en ungdomsuddannelse, 60 pct. skal have en videregående uddannelse, og 25 pct. skal have en lang videregående uddannelse i 2020.

I Finansredegørelse 2014 fremgår det, at der indregnes en række positive effekter ved at bruge penge på uddannelse. For det første regner man med en produktivitetseffekt af uddannelsesmålsætningerne. Derudover gør Finansministeriet det dog klart, at den øgede produktivitet, og de dermed følgende højere lønninger og større skatteindtægter, stort set neutraliseres, fordi man i de lange fremskrivninger må antage en parallelitet mellem den offentlige og private sektor, hvorved stigende lønninger i det private også vil få de offentlige lønninger til at stige. Ligeledes vil dette også sætte sig direkte i SATS-reguleringen af overførselsindkomsterne, som også vil blive højere, når lønnen stiger. Alt i alt vil de offentlige udgifter til løn og overførsler stige, og det vil neutralisere de større skatteindtægter (Finansredegørelse 2014:281ff). Så langt så godt. Disse argumenter giver intuitivt mening, og sætter selvfølgelig begrænsninger for de dynamiske effekter ved uddannelse.

Finansministeriet peger dog også på andre positive effekter i form af især positive beskæftigelsesgevinster ved at uddanne sig, jf. Figur 5.5. Det er især i niveauskiftet fra at have grundskole som højest fuldførte uddannelse til at opnå en gymnasial eller erhvervsfaglig uddannelse, at det for alvor rykker på beskæftigelsesgraden. Der er også mindre forbedringer, hvis man går fra erhvervsfaglig uddannelse til kort videregående uddannelse. Fra kort videregående uddannelse over de mellemlange og lange videregående uddannelser er der ikke nogen klar effekt, faktisk har KVV højere beskæftigelse end MVU og stort lige så meget beskæftigelse som LVU. Det står således klart, at den helt store effekt ved beskæftigelse, deltagelse i arbejdsstyrken og dermed virkningen på arbejdsudbuddet, ligger i skiftet fra ufaglært til faglært eller gymnasial uddannelse.

Figur 5.5. Beskæftigelsesgevinster ved uddannelse – 2011



Anm.: Figuren viser erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens for forskellige lønmodtagergrupper opgjort efter uddannelse.

Kilde: Finansredegørelse 2014 s.269

Finansministeriet har dog valgt blot at medtage en tredjedel af den observerede sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse:

- » I forhold til vurderingen af de skærpede uddannelsesmålsætninger er det kun uddannelses-effekten ved skift fra erhvervsfaglige til videregående uddannelser, der er relevant for beregningerne, hvorfor det relevante gennemslag er en tredjedel.

(Finansredegørelse 2014:275 note 11).

Hvorfor det kun er skift fra erhvervsfaglige uddannelser til videregående uddannelser, der anses for at være "relevante", svæver i det uvisse. Tallene viser jo, at det netop er skiftet fra ufaglært til erhvervsfaglig/gymnasial uddannelse, der har den største effekt. Årsagen er, at Finansredegørelse 2014 specifikt estimerer på de såkaldt "skærpede uddannelsesmålsætninger", som isoleret forholder sig til målsætningen om, at 60 pct. af en ungdomsårgang skal have en videregående uddannelse. Derfor estimerer ministeriet reelt set ikke på hele effekten ved en samlet uddannelsesinvestering, men derimod på et delelement, som er omfattet af en skærpet uddannelsesmålsætning. I dette tilfælde betyder det bare, at den største beskæftigelses- og arbejdsudbudseffekt negligeres. Finansministeriet skriver videre:

- » De her beregnede virkninger viser effekten af uddannelsesmålsætningerne set i forhold til et udgangsforløb, hvor 95 pct. -målsætningen indfris, og hvor 54 pct. af en ungdomsårgang gennemfører en videregående uddannelse, og 24 pct. gennemfører en lang videregående uddannelse. Beregningerne viser med andre ord de isolerede virkninger af, at andelen, som gennemfører en videregående uddannelse, øges fra 54 til 60 pct., og at andelen, som gennemfører en lang videregående uddannelse, øges fra 24 til 27 pct.

(Finansredegørelse 2014:275).

Tal frem til 2011 viser, at målsætningen om, at 25 pct. skal have en videregående uddannelse, allerede er opfyldt i 2011. Målsætningen om, at 60 pct. skal have en videregående uddannelse, er man meget tæt på at opfylde, mens man stadig er et stykke fra at opfylde målsætningen om, at 95 pct. af en årgang skal have en ungdomsuddannelse. Dette er ikke så overraskende, idet vi må forvente, at netop denne restgruppe af bogligt svage folkeskoleelever er de sværeste at rykke videre i uddannelsessystemet. I 2011 er man således knapt 3 procentpoint fra at opfylde denne målsætning. Men som det fremgår af citatet ovenfor, antager Finansministeriet, at man allerede har indfriet 95 procentmålsætningen. Derfor tæller den ikke med i beskæftigelseseffekten, og den egentlige effekt er således markant reduceret. Derudover regner Finansministeriet fra kunstigt lave niveauer i skiftet til hhv. videregående og lang videregående uddannelse. Og af de to er der kun en beskæftigelseseffekt, når man påbegynder den videregående uddannelse, men ikke den lange videregående uddannelse. Som vi så i Figur 5.5, kan dette bedre forsvares, idet beskæftigelsen ikke markant forbedres alt efter om det er en KVU, MVU eller LVU, man skifter til. Samlet set betyder det altså, at man kun måler på en tredjedel af effekten.

Helt afgørende er det altså, at man antager, at det uddannelsesvalg, der faktisk har den allerstørste beskæftigelseseffekt, nemlig skiftet fra grundskole til ungdomsuddannelse, allerede er opfyldt. Dermed bidrager det ikke til modellen. Groft sagt måler skønnet over gevinster ved uddannelse slet ikke den samlede gevinst ved uddannelsesinvesteringen, men alene effekten ved af at leve op til en skærpet uddannelsesmålsætning. Dermed giver det ikke et dækkende billede af, hvor meget økonomisk gevinst vi får ud af de offentlige uddannelsesinvesteringer. Gennemslaget på beskæftigelsen bliver kunstigt lavt og arbejdsudbudseffekten ved uddannelse minimeres, hvilket er medvirkende til, at uddannelsesinvesteringen ikke er rentabel de første 50 år.

Nylig rapport dokumenterer effekt af ufaglærtes uddannelsesløft

At det er en meget afgørende mangel ved estimationen af uddannelsesinvesteringernes positive dynamiske effekter, at man ikke har medtaget skiftet fra ufaglært til at få sig en uddannelse, understreges i en rapport udgivet i 2018 ved Rock-wool Fonden. De to økonomer Torben M. Andersen og Jan Rose Skaksen har her estimeret BNP-effekten ved at uddanne ufaglærte, og resultatet understreger vores pointe.

Andersen og Skaksen har kort fortalt lavet en beregning, hvor 10.000 ufaglærte løftes til at få en eller anden form for uddannelse. Fordelingen af de 10.000 på forskellige videregående uddannelser er lavet med udgangspunkt i den nuværende sammensætning af personer med uddannelser over grundniveau, altså en model baseret på den pt. gældende samfunds-mæssige uddannelsesfordeling (Andersen & Skaksen 2018:116). Der er tale om de langsigtede samfundsøkonomiske konsekvenser, men dog vurderes de økonomiske konsekvenser i 2030, som altså er noget mindre langsigtet end Finansministeriets beregninger frem til 2070 (Andersen & Skaksen 2018:119). Der er så vidt muligt forsøgt at estimere med alle vigtige afledte forhold. Dette er fx at et stigende udbud af højere uddannet arbejdskraft vil ændre arbejdskraftens produktivitet, hvilket vil påvirke lønninger, priser og dermed også skatteindtægter. For at få disse sammenhænge med har man foretaget kørslen på DREAM's REFORM-model, der er en makroøkonomisk ligevægtsmodel, der tager højde for disse faktorer. På baggrund af anden forskning (Høegh 2015) er substitutionselasticiteterne antaget på forhånd, ift. hvor let det er for virksomhederne at substituere mellem forskellige uddannelsesniveauer og mellem samme uddannelsesniveau ved en relativ lønændring på 1 pct. Elasticiteten mellem uddannelsesniveauer er på 1,6 og hele 3,0 inden for samme uddannelsesniveau (Andersen & Skaksen 2018:118).

Resultatet af denne beregning viser, at man ved at forhøje uddannelsesniveauet hos 10.000 ufaglærte kan løfte BNP i 2030 med ca. 1 mia. kr. eller 102.000 kr. pr. person i gennemsnit (Andersen & Skaksen 2018:120). Det er således meget klart, at der er en ganske betragtelig effekt ved netop skiftet fra ufaglært til uddannet. Og hvis denne ikke indgår i beregningen, hvilket er tilfældet i Finansministeriets beregning, så undervurderer man effekten af uddannelsesinvesteringerne.

Negative effekter af besparelser på uddannelse regnes ikke med

Den meget begrænsede tilgang til indregningen af dynamiske effekter af uddannelse bekræftes også at et svar fra Finansministeriet til Folketinget, hvor man erkender, at man ikke indregner nogen negative dynamiske effekter ved Løkke-regeringens årlige 2% nedskæringer på hele uddannelsesområdet – selvom der over tid er tale om meget store nedskæringer på hele uddannelsesområdet.

Konklusion – uddannelse og dynamiske effekter

Vi kan således konstatere, at:

- Finansministeriet indregner dynamiske virkninger af uddannelse på en meget begrænset måde, som medfører, at det vil tage mere end 100 år før en uddannelsesinvestering er udgiftsneutral for staten.
- Beregningsforudsætningerne undervurderer imidlertid de positive virkninger af uddannelse, idet Finansministeriet reelt ikke har indregnet en samlet dynamisk effekt for offentligt forbrug på uddannelser. Ministeriet har alene beregnet effekten på baggrund af de specifikke 2020-uddannelsesmålsætninger.
- Finansministeriet ser bort fra det uddannelsesskift, der giver størst gevinst, nemlig skiftet fra ufaglært til faglært eller gymnasial uddannelse. Dette betyder, at ministeriet undervurderer de dynamiske effekter af at investere i uddannelsessystemet.

SOCIALE INDSATSERS DYNAMISKE EFFEKTER

Afslutningsvis vil vi vende tilbage til de forebyggende indsatser. Vi så ovenfor, at disse kan have potentiale til at øge arbejdsudbuddet. Men der er også andre meget væsentlige dynamiske effekter, som relaterer sig til, at forebyggende indsatser på sigt kan begrænse udgifterne betragteligt. Hvis Ole er på vej ind i stofmisbrug og en kriminel løbebane, men man får ham på ret kurs som 15-årig, så kan dette betyde, at Ole ikke kommer til at leve et liv, hvor han er uden for arbejdsmarkedet og skal bruge ressourcer fra sygehusvæsenet og fra retsvæsenet. Derfor kan en udgift brugt på Ole her og nu på den lange bane tjene sig selv ind mange gange. Nye modeller til at måle besparelserne ved forebyggelse er ved at være udviklet til et niveau, hvor man faktisk har ganske gode tal for, hvad man kan spare de offentlige kasser for, ved en god forebyggende indsats. Dette sker i den svenske Skandia-model og i SØM-modellen, der administreres af KORA. Resultaterne er lovende, og potentialet er enormt.

Disse projekter omhandler forebyggende indsatser inden for det sociale område, som derfor også bliver fokus for nærværende afsnit. Det skal dog gøres klart, at forebyggende indsatser mange andre steder har tilsvarende gigantiske potentialer for at styrke de offentlige finanser. Eksempler er fx sundhedsområdet, hvor forebyggelse kan spare de offentlige kasser for milliarder af kr. til behandlinger, operationer og medicinering. Forebyggelse i forhold til arbejdsmiljø kan også nedbringe sygefravær og mindske antallet af arbejdsulykker, og dermed øge arbejdsudbuddet, produktiviteten og væksten i virksomhederne og den offentlige sektor, samt mindske trækket på sundhedsvæsenet. Såfremt indsatserne virker, er besparelspotentialet for de offentlige kasser meget stort. Formanden for Socialpolitisk Forening Knud Aarup har således lettere polemisk udtalt, at man ved bedre forebyggelse kan spare velfærdssamfundet for 100 mia. kr. Selv om det måske er for optimistisk, har Aarup ikke desto mindre den vigtige pointe, at der er meget store besparelser at hente gennem forebyggelse.

Vi vil dog som nævnt begrænse gennemgangen til det sociale område, hvor der arbejdes meget målrettet med forebyggelsens økonomiske besparelspotentiale. Vi har døbt dette besparelspotentiale et "socialt tilbageløb", fordi det fungerer som en udgift, der på længere sigt vil mindskes eller endog give plus, fordi fremtidige udgifter begrænses eller fjernes. Vi skal i det nedenstående se nærmere på forskellige analyser af dette potentiale.

Skandiamodellen

Den svenske forsikrings- og pensionskasse Skandia har i flere år arbejdet med den såkaldte Skandiamodel, som er et redskab, der skal bruges til at vurdere omkostningerne ved det, der kaldes "udenforskabet". Samtidigt godtgør modellen også de potentielle besparelser, der er forbundet med at få flere i gruppen udenfor til at være indenfor, det vil sige, sunde, raske og i beskæftigelse. "Udenforskabet" defineres som personer, der:

- Er stofmisbrugere
- Har psykiske lidelser
- Er på længerevarende offentlig forsørgelse (modtaget offentlig forsørgelse i 182 dage i to på hinanden følgende år)
- Har været længerevarende anbragt som børn
- Har kroniske livstilssygdomme som KOL, diabetes og hjertekarsygdomme

Centre for Economic and Business Research (CEBR) har sammen med KORA arbejdet med Skandiamodellen i en dansk kontekst, og resultaterne er ganske opsigtsvækkende, når man sammenligner "udenforskabet" med en sammenligningsgruppe, der gennemsnitligt ligner den danske befolkning. Tallene fremgår af Tabel 5.2. Folk med livstilssygdomme har typisk en skattebetaling, på grund af beskæftigelse, der gør, at de samlet set går meget lidt i plus trods deres træk på de offentlige sygehuse m.m. Til gengæld er fx stofmisbrugere, psykisk syge og personer på længerevarende offentlig forsørgelse meget dyre for de offentlige kasser.

Tabel 5.2. Gennemsnitlige omkostninger og skatteindtægter for "udenforskabet", 2014.

Grupper i "udenforskabet"	Antal personer i gruppen	Gnm. omkostning pr. person (kr.)	Gnm. skattebetaling pr. person (kr.)	Netto-gevinst pr. person
Stofmisbruger	7344	-179900	43980	-135920
Mennesker med psykiske lidelser	145994	-178.210	60420	-117790
Voksne, der har været anbragt som børn	33.607	-111.280	63.150	-48.130
Livsstilssygdom	245947	-99.090	102.830	3.740
Længerevarende offentlig forsørgelse	238.063	-218950	49420	-169530
Sammenligningsgrundlag				
Sammenligningsgruppen	785954	-41460	60.670	19.210

Kilde: CEBR 2015 s.16

Boks 5.1. "Projekt i gang" – eksempel på et konkret Skandiprojekt

Et af de projekter, som er blevet anvendt som mønstereksempel for Skandiamodellen, er Mødrehjælpens "Projekt I Gang". Projektets målgruppe er unge mødre, der på en række parametre har været socialt dårligt stillede, med problemer under opvækst, psykiske problemer, anbringelser uden for hjemmet, vold og misbrugsproblemer. Indsatsen sigter på, at man gennem en håndholdt social indsats skal få flere af de unge mødre i arbejde eller i uddannelse. Projektet er blevet fuldt tæt af CEBR, og resultaterne er ganske imponerende. Efter et år var 32 pct. af deltagerne i projektet kommet i gang med uddannelse eller beskæftigelse. For en sammenlignelig kontrolgruppe var resultatet 12 pct. (CEBR 2010:31). Dette får store positive økonomiske konsekvenser. Et opfølgende studie fra CEBR i 2014 viser, at det primært er uddannelse, de unge mødre har gjort brug af. Sammenlignet med kontrolgruppen har projektets deltagere været i uddannelse 2,4 måneder mere om året (CEBR 2014:36).

CEBR antager, at med en diskonteringsrente på 2 pct. (som er noget lavere end Finansministeriets 4 pct. hvilket vi berører nedenfor), vil man få rigtig store økonomiske gevinster. CEBR regner med tre scenarier.

Hovedscenariet antager, at de effekter man ser ved projektet, er konstante over 3 år, hvorefter effekten af den sociale indsats aftrappes lineært de næste 7 år. Udgiften til indsatsen er på 40.000 kr. pr. ung mor. Men i denne beregning vil besparelser på overførsler, anbringelser m.v., samt en skattebetaling, faktisk føre til indtægter på 201.000 kr. Samlet set altså et nettoprovenu på 161.000 kr. pr. deltager (CEBR 2010:37).

I et negativt scenario, hvor effekten kun varer et år og aftrappes over de efterfølgende 4 år, vil nettoprovenuet være på 36.000 kr. pr. deltager. I et positivt scenario, hvor effekten varer fuldt ud i 15 år, vil indtægterne være 498.000 kr. og dermed give et nettoprovenu på 458.000 kr. Samlet set regner CEBR sig frem til, at der er "break even" altså tingene går i nul, hvis 20 pct. af de unge mødre (altså væsentligt under de dokumenterede 32 pct.) har en effekt i fem år, svarende til det negative scenario. Dette vil give indtægter på 40.000 kr., der svarer til udgiften på 40.000 kr. (CEBR 2010:38f).

Lidt over 600 unge mødre deltog i Projekt I Gang, og hvis man i større skala kunne opretholde nogenlunde samme resultater, så ville projektet kunne være en regulær guldgrube for de offentlige kasser, samtidigt med at de unge mødre fik forbedret deres livskvalitet og livschancer betydeligt.

Som man også kan se, er det ikke en lille gruppe vi taler om. Hvis man trækker personer med livstilssygdomme fra, som altså svagt går i plus, så er den resterende gruppe i "udenforskabet" på over 500.000 personer. Det er derfor heller ikke overraskende, at CEBR i en samlet opgørelse når op på, at den samlede pris for "udenforskabet" er på svimlende 45,1 mia. kr. (CEBR 2015:20). Desværre vil man i et samfund altid have mennesker, der på den ene eller anden måde vil falde igen- nem og koste samfundet penge. Dette kan ikke undgås. Derfor er den samlede besparelse nok noget mindre end de 45 mia. kr. Men hvis man tænker tanken, at man kunne mindske trækket med blot 5 pct. årligt, så ville det altså frigøre lidt over 2 mia. kr. om året.

Positiv økonomisk effekt af tidlig social indsats

Center for Alternativ Samfunds Analyse (CASA) har lavet lignende beregninger. CASA tager udgangspunkt i tidlige sociale indsatser for børn, altså en mere smal målgruppe end i CEBR's analyse. I CASA's beregning er baseline, at der er ca. 2.600 børn, der er i risikogruppen for at udvikle et problematisk livsforløb. At løfte dem vil ifølge CASA kræve en årlig investering i tidlige sociale indsatser på ca. 4,7 mia. kr. Med en kalkulationsrente på 2 pct. vil man spare de offentlige kasser for hele 16 mia. kr. netto, hvis man kunne reducere gruppen af problematiske livsforløb med 75 pct. Scenariet bygger på, at perso- nerne vil få et arbejdsliv som ufaglært. Hvis personen derimod bliver faglært, vil besparelsen blive større, da indkomsten også ville blive højere og dermed øge skattegrundlaget. I dette scenarie vil besparelsen være på hele 19,5 mia. kr. netto.

Hvis man kunne reducere gruppen af problematiske livsforløb med 50 pct. gennem tidlige indsatser, vil man, såfremt per- soner bliver ufaglærte arbejdere, kunne spare 11 mia. kr. netto, og hvis de får en faglært uddannelse, 13,5 mia. kr. netto. I et alternativ scenarie med en mere beskedne succesrate på 25 pct. ville man få en nettobesparelse på 5,5 mia. kr. for perso- ner, der bliver ufaglærte, mens man, hvis personerne får en faglært uddannelse, vil få en nettobesparelse på 6,7 mia. kr. (CASA 2010:18).

Det skal her gøres klart, at i CASA's beregninger er netop kalkulationsrenten afgørende. Kalkulationsrenten er et udtryk for, hvad nutidsværdien af langsigtede investeringer er netto. Fx hvad er nutidsværdien af Storebæltsbroen i lyset af de forventede fremtidige indtægter forholdt til den nuværende udgift. Jo højere kalkulationsrenten er, jo sværere er det at få et pro- jekt til at blive rentabelt. Dette skyldes, at en høj kalkulationsrente eller diskonteringsrente kræver, at projektet har en me- get høj forrentning for at gå i plus. I Danmark har Finansministeriet tidligere opereret med en rente på 5 pct., der dog er ble- vet sat ned til 4 pct.² CASA har i deres beregninger ovenfor valgt en noget lavere rente på 2 pct. Dette kan således kritiseres. CASA har dog også lavet følsomhedsberegninger ved succeskriteriet for forskellige renteniveauer. Ved 2 pct. rente skal 21 pct. møde indsatsernes succeskriterie, mens man ved en rente på 4 pct. skal have en succesrate på 47 pct. Hvis renten er 6 pct., skal alle deltagere møde succeskriterierne, hvilke forekommer illusorisk. Samlet set peger CASAstudiet på, at tidlige indsatser for udsatte børn har store positive effekter og kan give et meget stort socialt tilbageløb til de offentlige kasser.

Økonomiske effekter af sociale familieindsatser

Analysevirksomheden Rambøll blev i 2012 sat til at analysere en række sociale indsatser for Social- og Integrationsmini- steriet. Her har de set på fire forskellige indsatser målrettet udsatte børn og deres familier. De har foretaget grundige me- tastudier af den forskning og evaluering, der er foretaget i relation til de forskellige projekter, for at klargøre det økonomi- ske potential. Hvis man udrullede disse fire projekter på landsplan kommer Rambøll frem til, at man ville få en samlet net- togevinst i form af besparelser og øgede skatteindtægter på 2,5 mia. kr.. Dette er sket ved en diskonteringsrente på 3 pct., der altså er lidt lavere end de 4 pct., som Finansministeriet anbefaler (Rambøll 2012:5).

Det samlede potentiale, såfremt man kunne flytte alle de 25.000 børn, der årligt enten har været anbragt eller modtaget sociale foranstaltninger, op til det, der svarer til et normalt livsforløb, dvs. at de på parametre som uddannelse, beskæfti-

gelse, misbrug, kriminalitet m.m. kommer til at svare til en gennemsnitlig normalbefolkning, så vil samfundet samlet have et nettoprovenu på 29,5 mia. kr. Kommunerne vil spare 19,5 mia. kr., staten 5,4 mia. kr., mens de resterende 4,6 mia. kr. vil være øgede skatteindtægter fra de berørte personer (Rambøll 2012:30). Det er som sagt nok illusorisk, at man kunne flytte alle disse mennesker til et normalt livsforløb, men hvis blot det lykkedes for 25 pct., ville det stadig give et socialt tilbage-løb på over 7 mia. kr. årligt.

SØM-modellen viser økonomiske effekter af sociale indsatser

Et nyt projekt, der på mange måder bygger videre på ovenstående, er den såkaldte socialøkonomiske investeringsmodel, også kaldet SØM-modellen, som udvikles og driftes af KORA og Incentive. Ambitionen er at styrke den evidensbaserede tilgang til de sociale indsatser. Der skal således opbygges en database, hvor effekterne af de forskellige indsatser er grundigt evalueret på en standardiseret måde, således at man får et vidensgrundlag for, hvilke sociale indsatser, der faktisk virker. Ambitionen med dette arbejde er, at man bedre kan udregne de økonomiske konsekvenser af forskellige indsatser givet forskellige succeskriterier, indsatsens omkostninger og perioden for indsatsen. Man ønsker på sigt at fx kommunale medarbejdere, der skal igangsætte en indsats, kan bruge dette redskab til at beregne de økonomiske konsekvenser, men samtidigt skal det også være muligt at indlæse resultater og evalueringer i databasen, således at man får opbygget mere viden.

Projektet er ekstremt interessant, fordi det kan give et samlet overblik over de mange lokale indsatser, og dermed også på sigt muliggøre mere håndfaste estimeringer af de sociale indsatsers potentielt dynamiske effekter i form af socialt tilbage-løb. Det er således vigtigt, at politikerne løbende tilfører de nødvendige ressourcer til dette omfattende arbejde.

Samlet set er der allerede lavet et grundigt forarbejde der godtgør, at det er meget interessant at kaste flere ressourcer efter at undersøge det sociale tilbage-løb fra forebyggende sociale indsatser.

- Skandiamodellen kortlægger omkostningen ved sociale og sundhedsmæssige problemer til svimlende 45,1 mia. kr. "Udenforskabet" er således en kæmpe omkostning i vores samfund.
- Et af de projekter, som er kørt igennem Skandiamodellens gennemregning viser, at en vellykket indsats for unge mødre bringer dem tættere på uddannelse og dermed også på beskæftigelse. I det mest realistiske scenarie for effekterne af indsatsen ender man med et nettoprovenu på 161.000 kr. pr. deltager. Man kan så gange op og se, at med få hundrede succeshistorier vil millionerne rulle ind i sparede udgifter. Studiet er veldokumenteret og evalueret.
- CASA beregner for en mere snæver gruppe af udsatte børn, at hvis man får en vellykket indsats for blot halvdelen af gruppen med problematiske livsforløb, vil man spare samfundet for mellem 11-13,5 mia. kr. årligt. Selv hvis kun 25 pct. af indsatserne lykkes, er besparelsen stadig mellem 5,5-6,7 mia. kr. årligt. Da indsatsen ifølge CASA vil medføre en årlig udgift på 4,7 mia. kr., så vil man trods en beskedne succesrate på 25 pct. stadig få minimum 800 mio. kr. ind i socialt tilbage-løb.
- Rambøll har ligeledes kigget på gruppen af unge med sociale problemer. Samlet set kan man ifølge Rambøll spare op til 29,5 mia. kr., hvis man eliminerer de sociale problemer. Hvis blot man tager en fjerdedel af dette, så vil det give over 7 mia. kr. årligt. De fire konkrete projekter Rambøll har evalueret, har potentiale, såfremt de blev rullet ud på landsplan, til at give en gevinst på 2,5 mia. kr. årligt, efter udgifterne er betalt.
- KORA og Incentive arbejder i øjeblikket med et meget interessant projekt, hvor man vil opbygge den såkaldte SØM-model, der skal udvikle sig til både en vidensdatabase og et redskab for kommuner til at beregne økonomiske potentialer ved forebyggende sociale indsatser. Dette bør have stor politisk fokus, da der i den grad er potentiale for dynamiske effekter ved forebyggende sociale indsatser, hvilket står klart i lyset af ovenstående.

FINANSMINISTERIETS AFVISNING AF INDREGNING AF OFFENTLIGT FORBRUGS DYNAMISKE VIRKNINGER

Eksemplerne på offentligt forbrugs positive virkninger for arbejdsudbuddet, eller potentiale herfor, er som det fremgår af de foregående afsnit legio.

Alligevel afviser Finansministeriet som sagt at lade de positive dynamiske effekter af offentligt forbrug indgå i regnemodelerne på lige fod med fx dynamiske effekter af lavere skat eller lavere ydelser til arbejdsløse. I dette afsnit vil vi diskutere Finansministeriets argumentation for denne afvisning.

I et svar fra finansministeren til Folketingets Finansudvalg fremdrages tre begrundelser for, at man ikke i Finansministeriets modeller opererer med arbejdsudbudseffekter af offentligt forbrug, i dette konkrete tilfælde at nedbringe ventelisterne på sygehusene.

» Finansministeriet indregner i praksis sjældent adfærdsvirkninger af offentligt forbrug, hvilket også gør sig gældende for sundhedsområdet. Det skyldes ikke et grundlæggende princip, men derimod at der sjældent har været anledning til at skønne over konkrete tiltag, eller at der ikke har været tilstrækkeligt empirisk grundlag til at skønne over mulige virkninger. Udfordringerne i forhold til at indregne dynamiske effekter af offentlige udgifter – herunder til sundhedsområdet – hænger blandt andet sammen med, at de potentielle effekter kan være både positive og negative, samt at de i høj grad kan afhænge af den konkrete udmøntning.

(Finansministeren 2017:1).

Finansministeriet har grundlæggende tre argumenter mod at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug.

For det første er *modsatrettede effekter* svært adskillelige i praksis. Ændringer i offentligt forbrug kan have både positiv og negativ effekt på arbejdsudbuddet. Fx vil en forhøjelse af egenbetalingen i daginstitutionerne få nogle til at arbejde mere for at kunne betale, mens andre vil arbejde mindre, fordi det ikke kan betale sig at arbejde mere.

For det andet er der en *uklar sammenhæng mellem centrale beslutninger og lokale udmøntninger*. Det er ikke altid muligt at følge udmøntningen af offentlige ressourcer fra de afsættes/spares. Det skyldes blandt andet, at den borgernære velfærd og sundhed udmøntes kommunalt og regionalt. Derfor er det vanskeligt at bestemme, fx hvordan en besparelse på kommunernes bloktilskud fører til lavere service på de forskellige områder.

For det tredje er der et *utilstrækkeligt empirisk grundlag*. Finansministeriet mener, at det empiriske grundlag er for utilstrækkeligt til at kunne skønne over arbejdsudbudseffekter på en tilstrækkelig kvalificeret måde.

I det følgende gennemgår vi disse begrundelser. Overordnet er vores konklusion, at argumentationen er inkonsistent, og at der er en markant diskrepans mellem de krav, Finansministeriet stiller for at kunne indregne dynamiske effekter af lavere skat og lavere ydelser på den ene side, og offentligt forbrug på den anden.

Modsatrettede effekter – et problem for velfærd men ikke for skattesænkninger?

Argumentet er uddybet i en kronik skrevet af afdelingschef i Finansministeriet, Mads Kieler, der skriver, at

» Finansministeriet [er] grundlæggende enig i, at dele af udgifterne til f.eks. børnepasning, uddannelse og sundhed kan have positive virkninger på arbejdsudbud eller produktivitet. Men der er langt fra denne generelle konstatering til at kunne skønne virkningerne af, om udgiftsrammen vokser med f.eks. 0,5, 0,6 eller 0,8 procent om året. Bl.a. fordi der kan være modsatrettede virkninger. Når offentlige ydelser stilles gratis eller billigt til rådighed for den enkelte, kan der nemlig også være mindre tilskyndelse til at arbejde og tjene ekstra penge. Ville man f.eks. gøre mere for at øge sin indkomst, hvis man selv skulle betale for sundhedsydelser eller for sine børns uddannelse? Dette blot for at sige, at effekterne er ganske komplicerede, og at fortegnet ikke givet på forhånd.

(Information 2016).

Kieler argumenterer således for, at man godt kan have en generel forståelse af, at velfærdsydelser kan styrke arbejdsudbud og produktivitet. Men han finder det for svært at beregne dette præcist på grund af modsatrettede tendenser. Gratis velfærdsydelser kan således øge fx arbejdsudbud, men Kieler mener samtidigt, at man lige så vel kunne argumentere for, at arbejdsudbuddet ville blive øget, hvis folk selv skulle finansiere dette, og dermed skulle arbejde mere for at tjene penge til fx børnenes uddannelse eller sundhedsydelser.

Det paradoksale er, at eksistensen af modsatrettede effekter også findes på skatteområdet, men at den her ikke afholder Finansministeriet fra at estimere de modsatrettede effekter, og derefter sammensætte dem i middelrette skøn. Man anerkender fx at lavere skat på den sidst tjente krone vil få nogle til at arbejde mindre, fordi de får råd til det, og får andre til at arbejde mere, fordi gevinsten ved en ekstra arbejdstime er større.

Men Finansministeriet mener altså ikke, at man tilsvarende kan anvende middelrette skøn, når det kommer til det offentlige forbrug. Problematikken vedrørende sammensætningen af det offentlige forbrug er ellers meget analog til skatteændringer. Et tænkt eksempel kunne være offentligt forbrug til ældrepleje. Her kan der, som Kieler påpeger, være to modsatrettede virkninger. Hvis man forestillede sig en fuld egenbetaling af ældreplejen, så kunne der være to effekter: Den ene kunne være en positiv timeeffekt, idet familierne nu skulle finde flere penge til at betale regningen for den private udbyder af ældrepleje, og derfor måtte påtage sig mere arbejde for at samle denne regning op. Der kan dog også være en negativ timeeffekt (og måske endda også deltagelseeffekt) for de familier, der enten ikke kan tjene nok penge, eller som ikke kan øge deres arbejdstid, og i stedet ville vælge at fx den ene voksne nedsætter sin arbejdstid eller helt forlader arbejdsmarkedet, for i stedet at passe den ældre. Stort set samme situation gør sig gældende for børnepasning. Det er et billede, man især kender fra Syd- og Østeuropa, hvor kvindernes erhvervsdeltagelse er langt lavere end i Danmark, fordi de skal passe børn og gamle.

Uanset om man stiller sig kritisk overfor middelrette skøn, jf. kapitel 3, er det åbenlyst, at argumentet om modsatrettede tendenser ved dynamiske effekter af velfærden er inkonsistent med regnereglerne på skatteområdet.

Er det umuligt at følge pengene i den offentlige sektor?

I anden omgang argumenterer Kieler for, at der er vanskeligheder forbundet med at følge udmøntningen af centrale beslutninger om at øge eller sænke det offentlige forbrug. Det skyldes, at forvaltningen af den borgernære service og velfærd sker decentralt i kommuner og regioner. Udmøntningen af en besparelse på fx 2,5 mia. kr. på kommunernes bloktilskud kan derfor have 98 forskellige udtryk i kommunerne. Afdelingschef i Finansministeriet Lars Haagen Pedersen skitserer i Information problematikken:

» Den grundlæggende problemstilling for os, er, at når der bliver lavet en offentlig bevilling – f.eks. at kommunerne eller sygehusene får flere penge, så ved vi faktisk ikke, hvordan pengene bliver brugt, for det er en kommunal eller administrativ beslutning. Det er derfor sværere at følge den enkelte bevilling, når vi er på udgiftssiden. Det nemmeste er at kigge på skatter og overførselsindkomster, fordi der er der den mest direkte forbindelse med personernes indkomst og dermed deres adfærd".

(Information 2016).

Imidlertid er der forskellige løsninger på dette. De Økonomiske Vismænd (DØR) foreslår, at man løser problemet med, at ændringerne i den offentlige forbrugsramme typisk ikke er specificeret, ved at anvende et fast base-line scenarie, hvor man tager udgangspunkt i en fast fordeling af de offentlige udgifter. Dvs. at andelen fryses fast og en nedskæring i det offentlige på fx 10 mia. kr. betyder, at de 10 mia. kr. skæres ned ud fra denne fordeling. DØRs forslag er blot én metode til at foretage alt-andet-lige beregninger af de afledte effekter på arbejdsudbuddet ved ændringer i det offentlige forbrug og har samme karakter som Finansministeriets "middelrette skøn" ved skatteændringer. Hovedpointen er imidlertid, at der er metoder til at udarbejde et skøn. Og hvis ikke man skønner over effekten, risikerer man at få et mindst lige så forkert skøn ud af den samlede effekt af at finansiere skattelettelser med ringere velfærd, som hvis man inkluderer et usikkert skøn.

Utilstrækkelig empiri – åbenbart ikke et problem for skatteændringer

Finansministeriet argumenterer for, at der ikke er tilstrækkelig empirisk forskning til at kunne kvantificere de dynamiske effekter af offentligt forbrug. Ministeriets argument står dog, som det er fremgået, i modsætning til anbefalingerne fra Det Økonomiske Råds Sekretariat, der entydigt mener, at der er behov for at indregne de dynamiske effekter. DØR har gennemgået en række studier om børnepasningens arbejdsudbudseffekter, som slår en pæl igennem, at der mangler empiriske studier – i hvert fald på dette velfærdsområde.

Ministeriets påstand står også i modsætning til de både danske og internationale studier, som vi har præsenteret ovenfor. Disse studier viser, at der er solid dokumentation for, at man kan se arbejdsudbudseffekter af udvalgte velfærdsområder. Med tanke på hvor tynd empirien er på skatteområdet, virker ministeriets afvisning med henvisning til manglende forskningsmæssigt belæg ikke overbevisende.

Selv hvis man antog, at der ikke var detaljeret forskning på udvalgte områder, kunne man håndtere dette metodisk. DØR peger således på, at man kan betragte det offentlige gode som en såkaldt "negativ skat". Dette argument bygger på den samme logik, som Mads Kieler fremfører ovenfor: Offentligt forbrug kan både mindske og øge arbejdsudbuddet, fordi den øgede disponible indkomst kan resultere i enten mere arbejde eller mere fritid for forskellige personer. DØR mener altså, at man kan se det offentlige forbrug som en "negativ skat" i den forstand, at skulle man selv skaffe pengene til et offentligt gode, så ville det mindske den disponible indkomst (DØR 2017:154). En reduktion i det offentlige forbrug for at finansiere skattesænkninger ville derfor formentlig have nul dynamiske effekter, fordi de incitament, som skattesænkningen medførte, ville opvejes af de negative incitament som følge af lavere service. Et eksempel på offentligt forbrugs indkomsterstøttende værdi for husholdningerne kunne være, at man lod det offentlige finansiere behandlinger ved tandlægen og finansierede det over skatten. I dette tilfælde ville man kunne regne dette som en lavere skat, fordi det øger den disponible indkomst nøjagtigt som en sænkning af skatten. Uanset at behandlingen af en sådan "skattestigning" ville ske ud fra samme tvivlsomme arbejdsudbudselasticiteter brugt ved skattesænkninger, jf. kapitel 3, er DØRs forslag et eksempel på, hvordan man indtil den nødvendige empiri er tilvejebragt, kan bringe symmetri ind i modellerne, så man i det mindste ikke behandler det offentlige forbrug som den rene dødvægt.

Diskrepans i kravene til dokumentation og sikkerhed

Det er også ganske åbenbart, at der er en diskrepans mellem de krav, som Finansministeriet stiller til omfanget af og sikkerheden ved empirien, når det gælder dynamiske effekter af det offentlige forbrug ift. de krav, der stilles på de klassiske områder som lavere skat og lavere ydelser. I et svar til Folketinget om Finansministeriets antagelser om lavere registreringsafgift på luksusbiler erkender ministeren, at der er "betydelig usikkerhed" knyttet til vurderingen af adfærdseffekterne. Alligevel indregnede ministeriet dynamiske effekter, der markant reducerede det offentlige provenutab ved at sænke registreringsafgiften (SAU spm. 254, alm. del, 2015-16). I det officielle grundnotat om Finansministeriets regnemetoder: "Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet" står der således om indregning af adfærdseffekter, at

» Valget står imidlertid mellem enten helt at udelade (ofte tilsigtede) adfærdscændringer – og dermed tillade en systematisk skævhed (bias) i vurderingen – eller at tilstræbe så retvisende skøn som muligt, selv om disse skøn er forbundet med usikkerhed om de faktiske virkninger.

(Finansministeriet 2012: 6)

Ministeriet erkender altså, at der er stor usikkerhed i vurderingen af de dynamiske effekter af lavere skat, men det afholder ikke Finansministeriet fra at lade disse dynamiske effekter spille en afgørende rolle i regnemodellerne, fordi alternativet ville være at tillade en "systematisk bias". Præcis samme argument kunne bruges for at indregne dynamiske effekter af offentlig drift, men her bruges usikkerheden som argument for slet ikke at indregne effekterne.

Finansministeriet begrundes også deres afvisning af at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug i, at virkninger af *mindre ændringer* i det offentlige forbrug kan adskille sig væsentligt fra virkningerne af større mere substantielle ændringer. Men samme bekymring har Finansministeriet ikke, når det gælder dynamiske effekter af fx lavere skat eller ydelser, hvor selv marginale ændringer i skatter afgifter eller ydelser antages at ændre på arbejdsudbuddet, som vi fx har set ved promilleændringer af bundskatten, eller ved mindreregulering af overførsler på så lidt som 0,3 procent.

Politisk bias?

Denne inkonsistens i krav til sikkerhed og dokumentation ved henholdsvis dynamiske effekter af lavere skat og ydelser, henholdsvis offentligt forbrug, gør det svært ikke at mistænke Finansministeriet for en politisk eller ideologisk motiveret modstand mod at indregne dynamiske effekter af det offentlige forbrug. Denne mistanke bestyrkes af forløbet efter valget i 2011. Den nye S-SF-R-regering indskrev i sit regeringsgrundlag, at der skulle nedsættes et udvalg under Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Skatteministeriet, som skulle vurdere, hvordan forskellige offentlige udgifter og deres finansiering påvirker den økonomiske udvikling og vækst på længere sigt. Men bortset fra den omtalte beregning af langsigtede væksteffekter ved uddannelse kom der aldrig noget ud af udvalgets arbejde.

Senest har Finansministeriet nedsat et større arbejde med en revision af ministeriets modeller. Men heller ikke her har Finansministeriet valgt at lade spørgsmålet om dynamiske effekter af offentlige investeringer indgå i kommissoriet for arbejdet. Det er stærkt bekymrende, at Finansministeriet selv efter DØRs direkte opfordring stadig afviser at sætte et arbejde i gang, der kan afdække og dokumentere de dynamiske effekter af offentligt forbrug. For sagen er jo den, at selv hvis Finansministeriet havde ret i, at der manglede et videnskabeligt empirisk grundlag for at skønne over effekterne af offentligt forbrug, så ændrer det jo ikke ved, at effekterne findes i virkelighedens økonomi. Tyngdeloven eksisterede også før den blev dokumenteret. Og fraværet af at indregne de dynamiske effekter af offentlige investeringer betyder, som DØR også gør klart, at vi får en ubalanceret og forkert vurdering af de reelle konsekvenser af politiske tiltag, hvor man fx sætter skatten ned betalt gennem nedskæringer på velfærden. Det er således en presserende opgave at få tilvejebragt den nød-

vendige empiri og videnskabelige grundlag for at kunne bringe modellerne i overensstemmelse med den virkelighed, som de jo har til formål at vurdere.

KONKLUSION

Vi har i dette afsnit kigget på Finansministeriets manglende indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug. Med få, og meget beskedne, undtagelser, tager ministeriet ikke højde for disse effekter. Resultatet er et fejlagtigt skøn over de samfundsøkonomiske konsekvenser, hvilket udgør et problem for den offentlige økonomi på sigt. Derudover giver det blindt medløb til borgerlig økonomisk politik, hvor skattesænkninger finansieres af nedskæringer i velfærden. Vi kan konstatere følgende:

- Finansministeriets argumentation for ikke at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug er ikke tilfredsstillende. Der er en markant diskrepans mellem paratheden til at indregne dynamiske effekter af lavere skat og af offentligt forbrug. Der stilles ganske enkelt helt andre krav, når det gælder indregningen af dynamiske effekter af offentligt forbrug.
- Vores gennemgang har vist, at det er muligt at skønne over både positive og negative virkninger på arbejdsudbuddet af offentligt forbrug, ligesom der allerede i dag er solid evidens for arbejdsudbudseffekter af velfærd foretaget på udenlandske data.
- De Økonomiske Vismænd anbefaler, at der indarbejdes skøn over dynamiske effekter af offentligt forbrug. Finansministeriets nuværende negligerende af offentligt forbrugs dynamiske effekter er dybt problematisk og bør snarest bringes til ophør.
- Der er veldokumenterede arbejdsudbudseffekter ved offentligt leveret børnepasning og ældrepleje. DØR foretager sit eget studie om børnepasning. Det viser en meget lille selvfinansieringsgrad af en bedre normering i børnepasningen, men DØR indrømmer, at studiet meget vel undervurderer effekterne, fordi man ikke kigger på timeeffekten, og fordi man kun kigger på forældre til de helt små børn.
- Andre offentlige udgiftsområder er mindre velbeskrevne, men indikationerne er klare. Således er der analyser, der godtgør et stort potentiale for udbudseffekter af udgifter til sundhedsvæsenet og forebyggende sociale indsatser, og som derfor bør undersøges dybdegående.
- Finansministeriet hævder allerede at skønne over dynamiske effekter ved uddannelse. Dette sker dog på et alt for reduceret grundlag og undervurderer dermed den egentlige effekt af højere uddannelse. Det skyldes, at effekten af uddannelse alene er skønnet ud fra et konkret udspil – nemlig 2020-målsætningerne. Og man har her i øvrigt kun valgt at se på en mindre del af effekten, nemlig dynamiske effekter ved at gå til videregående uddannelse, selv om den klart største dynamiske effekt ift. arbejdsudbud ligger i skiftet fra ufaglært til faglært.
- Derudover er der et potentiale for dynamiske effekter ved forebyggende sociale indsatser. Milliarder af kroner kan spares i udgifter til misbrugsbehandling, kriminalitet, anbringelser og psykiatrisk behandling, samtidigt med at skatteindtægterne kan stige på grund af øget beskæftigelse. Dette bør have højeste prioritet for politikerne.

NOTER

¹ Udregnet som $400/640 \cdot 100 = 62,5$ pct.

² Denne kalkulationsrente er lavere end den som Finansministeriet anvender, jf. https://www.fm.dk/~media/files/nyheder/pressemeddelelser/2013/05/faktaark_ny-og-lavere-samfundsoekonomisk-diskonteringsrente.pdf

LITTERATUR

- Andersen, Torben M. & Jan Rose Skaksen (2018): "Makroøkonomiske konsekvenser af uddannelser" i Afkast af uddannelse – Det samfundsmæssige og individuelle rationale. Rockwool Fondens Forskningsenhed – Syddansk Universitetsforlag. Odense.
- Center for Alternativ Samfundsanalyse (2010): "Investeringer i tidlige sociale indsatser – samfundsoekonomiske beregninger af indsatser i forhold til udsatte børn og unge". Online: <http://www.casa-analyse.dk/wp-content/uploads/2016/09/2010-Investeringer-i-tidlige-sociale-indsatser.pdf>
- Centre for Economic and Business Research (2015): "Udenforskabets pris 2015". Online: http://udenforskabetspris.dk/media/117820/udenforskabetspris_november2015.pdf
- Crespo, Laura & Pedro Mira (2010): "Caregiving to Elderly Parents and Employment Status of European Mature Women". CEMFI Working Paper No.1077.
- Dansk Erhverv (2011): "Differentiering af behandlingsgarantien sænker arbejdsudbuddet". Online: <http://www.sundheddanmark.nu/media/1134/perspektiv-differentieret-behandlingsgaranti-saenker-arbejdsudbuddet.pdf>
- EU-Kommissionen (2012): "Long Term care: Need, use and expenditure in the EU-27". http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp469_en.pdf
- Familie – og Arbejdslivskommissionen (2007): "Chance for balance – et fælles ansvar". Online: <http://www.oim.dk/media/15627/chance-for-balance-et-faelles-ansvar-hovedrapport-fra-familie-og-arbejdslivskommissionen.pdf>
- Finansministeriet (2002): "Fordeling og incitamenter 2002". Online: <https://www.fm.dk/publikationer/2002/fordeling-og-incitamenter-2002>
- Finansministeriet (2012): "Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet". Online: <https://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/finansministeriets-regnemetoder>
- Finansministeriet (2013): "Faktaark – Ny og lavere diskonteringsrente". Online: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2013/05/ny-og-lavere-samfundsoekonomisk-diskonteringsrente/>
- Finansministeriet (2017): "Vækst og velstand 2025". Online: <https://www.fm.dk/publikationer/2017/vaekst-og-velstand-2025>
- Finansministerens svar på spm. nr. 495 (alm. del) af 5. september 2016 til Folketingets finansudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/alm.del/fiu/spm/495/svar/1342209/1663787.pdf>
- Finansministerens svar på spm. nr. 381 (alm. del) af 31. maj 2017 til Folketingets finansudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/alm.del/fiu/spm/381/svar/1416399/1773242.pdf>
- Finansministerens svar på spm. nr. 117 (alm. del) af 22. november 2016 til Folketingets finansudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/alm.del/fiu/spm/117/svar/1369125/1702936.pdf>
- Finansministerens svar på spm. nr. 379 (alm. del) af 31. maj 2017 til Folketingets finansudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/alm.del/fiu/spm/379/svar/1416400/1773245.pdf>
- Finansredegørelse 2014. Online: <https://www.fm.dk/publikationer/2014/finansredegørelse-2014>
- Det Økonomiske Råd (2017): "Dynamiske effekter af offentlige udgifter". Online: https://www.dors.dk/files/media/rapporter/2017/F17/kap_iii/f17_disk_kap_iii.pdf
- Hansen, Henning, Niels Rasmussen og Finn Kenneth Hansen (2010): "Investeringer i tidlige sociale indsatser – Samfundsoekonomiske beregninger af indsatser i forhold til udsatte børn og unge". CASA. Online: <http://www.casa-analyse.dk/wp-content/uploads/2016/09/2010-Investeringer-i-tidlige-sociale-indsatser.pdf>
- Hardoy, Ines & Pål Schøne (2015): "Enticing Even Higher Female Labour Supply – The Impact of Cheaper Day Care". Institutt for Samfunnsforskning.
- BT (2017): "Fem skarpe til Finansministeriet om regnemodel". Online: <https://www.bt.dk/politik/fem-skarpe-til-finansministeriet-om-regnemodel>
- Johnsson, Richard W. & Anthony Lo Stasso (2006): "The Impact of Elder Care on Women's Labour Supply". I Inquiry Journal 43 ss.195-210.

Kieler, Mads (2016): "Politikerne kan godt stole på Finansministeriets regnedrenge" – artikel I Information 14.november 2016.
 Online: <https://www.information.dk/debat/2016/11/politikerne-kan-godt-stole-paa-finansministeriets-regnedrenge>

Kjeldsen, Marie Møller (2018) "Effekten af børnepasningens pris og kvalitet på forældrenes arbejdsudbud". Det Økonomiske Råds Sekretariat – Arbejdspapir 2018:1. København

KORA/Incentive (2016): "Den socialøkonomiske investeringsmodel (SØM) – teknisk indhold".
 Online: <https://www.kora.dk/media/6383344/kora-incentive-uddybets-beskrivelse-af-soem.pdf>

Krebs, Tom & Martin Scheffel (2016): "Structural Reform in Germany". IMF Working Paper – WP 16/96.

Løken, Kathrine Vellesen, Shelly Lundby & Julie Riise Kolstad (2014): "Lifting the Burden: State Care of the Elderly and Labour Supply of Adult Children". IZA Discussion Papers, No.8267.

Mandag Morgen (2017): "Ekspert: Vi kan spare 100 milliarder på velfærdssamfundet",
 Online: <https://www.mm.dk/artikel/ekspert-vi-kan-spare-100-mia-kr-paa-velfaerdsamfundet>

Rambøll for Social- og Integrationsministeriet (2012): "Afrapportering – Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge. Online: <https://vidensportal.dk/filer/born-unge/Udadreagerende-adfaerd/analyse-af-de-okonomiske-konsekvekser-pa-området-for-udsatte-born-og-unge.pdf>

Regeringen (2017): "Vækst og velstand 2025", Online: <https://www.fm.dk/publikationer/2017/vaekst-og-velstand-2025>

Simonsen, Marianne (2010): "Price of High-quality Daycare and Female Employment". I Scandinavian Journal of Economics 112 (3) ss.570-594.

6. ER OFFENTLIGE PROJEKTER DYRERE END PRIVATE?

INDLEDNING

I forrige kapitel viste vi, at Finansministeriet ikke indregner dynamiske effekter af offentligt forbrug. Men det går faktisk videre end det. Når der skal igangsættes samfundsøkonomisk gavnlige projekter, som fx skovrejsning, investering i togbaner og anden infrastruktur, er det nemlig ikke bare en udgift for staten. I Finansministeriet og andre ministerier regner man endvidere med, at det indebærer et samfundsøkonomisk tab, hvis den offentlige udgift forudsætter opkrævning af nye skatter. Så skal der ifølge Finansministeriet lægges et forvridningstab på 10 pct. til det umiddelbare finansieringsbehov. Det skyldes først og fremmest, at skatteopkrævningen har negative virkninger på arbejdsudbuddet.

Hvis skatten skal stige for at finansiere fx en ny Storebæltsbro, så koster broen ikke bare anlægsprisen. Nej, broen koster anlægsprisen plus 10 pct., fordi Finansministeriet antager, at der i den private del af økonomien vil blive skabt 10 pct. mere velstand, end hvad den offentlige sektor kan skabe for samme penge.

I *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* (FM 2017) fremgår det, at

» Skatteforvridningsfaktoren anvendes ved beregning af samfundsøkonomiske konsekvenser af initiativer, når disse indebærer udgifter (eller indtægter), og skatten derfor stiger (eller falder). Skatteforvridningsfaktoren repræsenterer den marginale samfundsmæssige omkostning, som opstår på grund af behov for generel skattefinansiering. (...) Den gennemsnitlige marginale efficiensomkostning ved skatteforvridning i forbindelse med offentlige initiativer, der forudsætter skattefinansiering, skønnes til 10 øre pr. krone opkrævet i skat. Det vil sige, at skatteforvridningsfaktoren skønnes til 1,1.

Hvilke politiske implikationer har denne regneregul? Jo, det er klart, at hvis Finansministeriet som udgangspunkt skønner, at samfundet bliver økonomisk mindre velstående ved at gennemføre ellers sunde offentlige projekter, så vil politikerne være mere tilbageholdende med at gennemføre disse tiltag. Det er et stort problem, hvis sunde tiltag bliver fejlet af bordet alene på baggrund af nogle fordomsfulde regnemetoder.

Omvendt hvis initiativet gennemføres, kan man risikere, at der opkræves mere i skat, end hvad der er nødvendigt, fordi finansieringsbehovet overvurderes. Finansieringsbehovet for den offentlige sektor overvurderes systematisk med regnereglen om en skatteforvridningsfaktor på 1,1. Og det kan derfor lede til, at der udskrives højere skatter, end hvad der faktisk er nødvendigt. Fx ville skatteudskrivningen i en lavkonjunktur således virke imod hensigten med at igangsætte offentlige arbejder, der har til formål at stimulere økonomien.

Revision halverer forvridningstabet, men grundlaget er uklart

Antagelsen er nyligt blevet revideret. Frem til august 2017 regnede Finansministeriet faktisk med et forvridningstab på det dobbelte, altså 20 pct. I en revision af *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* har Finansministeriet efter eget udsagn halveret regnereglen for efficiensomkostningen på baggrund af "en omfattende gennemgang af litteraturen på området."

Boks 6.1. Skatteforvridningsfaktoren 1999-2017

Det fremgik af Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger 1999, at der ved behov for at finansiere et tiltag med nye skatter, skulle regnes med et samfundsøkonomisk effektivitetstab på 20 pct.

» Udviser et offentligt initiativ, der samfundsøkonomisk set er fordelagtigt, et driftsmæssigt underskud, vil det være nødvendigt at finansiere en del af omkostningerne via beskatning af øvrige aktiviteter i samfundet. Det er imidlertid ikke omkostningsfrit for samfundet at foretage en sådan omfordeling via skattesystemet, idet skatterne sædvanligvis medfører en forvridning af aktiviteten i økonomien. Eksempelvis formodes beskatningen af arbejdskraft at medføre et lavere arbejdsudbud end i en situation uden indkomstskatter. (...) Den marginale omkostning for samfundet i forbindelse med anvendelsen af forvridende skatter fastsættes til 20 øre pr. krone opkrævet i skat, jf. appendiks D.

Kilde: Finansministeriet (1999: 34-35).

Det er imidlertid uklart, på hvilket grundlag revisionen er foregået. Der er hverken i Vejledningen eller på Finansministeriets hjemmeside fremlagt dokumentation for litteraturgennemgangen. Ligeledes har Finansministeriet heller ikke villet eller kunnet oplyse om grundlaget for revisionen af forvridningstabet ved henvendelse fra Enhedslisten tilbage i august 2017. Tilbage står altså alene den litteratur, som Finansministeriet forlod sig på i den tidligere vejledning fra 1999, jf. også Boks 6.1.

I det følgende gennemgår vi det litteraturgrundlag, som den tidligere fastsættelse af skatteforvridningsfaktoren hvilede på. Vores konklusion er, at selv hvis man mener, at der er et efficienstab ved at opkræve skatter for at finansiere offentlige projekter, er en skatteforvridningsfaktor på 1,10 stadig er for høj.

Boks 6.2. Beregning af skatteforvridning i praksis – Togfond DK

Hvordan påvirker regneantagelsen om skatteforvridningstab samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger i praksis? Som et af de mest iøjnefaldende eksempler indgår beregningen af et skatteforvridningstab i Transportministeriets skøn over økonomien i Togfond DK fra 2013 (FIU spm. 173, samling 2016-17). Hovedsporet i Togfond DK er den såkaldte Timemodel, som skal bringe transporttiden for togforbindelserne mellem de største byer ned til 1 time (Ålborg-Århus, Århus-Odense, Esbjerg-Odense, Odense-København). Togfonden var udmøntningen af de midler, som blev aftalt opkrævet i aftalen om harmoniseringen af Nordsøbeskatningen, hvor selskaberne uden for Dansk Undergrunds Consortium (DUC) blev pålagt samme beskatning som selskaber i DUC. I den politiske aftale om Togfonden fremgår det, at

» Parterne er enige om at afsætte og reservere 14,8 mia. kr. i Togfonden DK til en fuld realisering af timemodellen. Med de afsatte og reservede midler i Togfonden DK kan etappen mellem Odense og Hobro realiseres. De øvrige etaper København – Odense og Hobro – Aalborg er besluttet i aftalekredsen bag "En Grøn Transportpolitik". Der er med investeringen i etappen Odense – Hobro tale om en samfundsøkonomisk god investering med en forrentning på mellem 5-7 pct. (Aftale om Togfond DK, p. 5)

FORTSÆTTES NÆSTE SIDE »»

Skatteforvridningstab på 2 milliarder kroner

Beregningerne af de samfundsøkonomiske virkninger blev foretaget af Trafikstyrelsen og offentliggjort i en rapport i september 2013 (Trafik-styrelsen 2013: 38-41, bilag 6). Heri fremgår det, at der indregnes et skatteforvridningstab på gennemførelsen af Timemodellen på 1,4 – 2,1 mia. kr., afhængigt af hvor store risici, der knyttes til anlægsinvesteringernes størrelse. Med andre ord regner Trafikstyrelsen med, at der ud over de egentlige anlægsinvesteringer skal påregnes et samfundsøkonomisk tab på 1,4 – 2,1 mia. kr. ved at investere i hurtigere tog. Altså umiddelbart en negativ påvirkning, alene fordi pengene har det bedst i borgernes lommer. Det, der redder det samfundsøkonomiske regnestykke i sidste ende, er, at Trafikstyrelsen regner med, at der kan opgøres nogle meget store tidsgevinster for passager- og erhvervs-transport, som kan omsættes til en pengemæssig gevinst. I alt regnes der med gevinster på 15,3 mia. kr.

Men ikke nok med det, så regner Trafikstyrelsen også med, at tidsgevinsterne omsætter sig i øget arbejdsudbud. Derfor regnes der med et øget arbejdsudbud på 2,8 mia. kr. som følge af, at transporttiden bolig-arbejde og for erhvervsture kortes ned.

Denne beregning baserer sig i øvrigt på en substitutionselasticitet på 0,2. Der regnes på den måde, at alle sparede tids- og kørselsomkostninger omsætter sig i øget arbejdsudbud (Trafikstyrelsen 2013: 7). Men det er ikke i fokus her.

Hvis man fjerner antagelserne om, at tidsbesparelserne kan opgøres i kroner og øre, samt den afledte effekt på arbejdstidsudbud, vil det være en dårlig forretning for den offentlige sektor at gennemføre Timemodellen. De samlede offentlige udgifter vil stige fra ca. 10½ mia. kr. til knapt 12½ mia. kr., jf. Tabel 6.1.

Skatteforvridning af skat på Nordsøolien?

Det er bemærkelsesværdigt, at der i det hele taget regnes med et skatteforvridningstab på Togfondens investeringer. Investeringerne er jo finansieret af indkomst ved øget beskatning af kulbrintevirksomhederne uden for DUC, som udvinder olie og gas.

Selvom finansieringen af midlerne i Togfond DK altså var på plads – hvis man ser bort fra den usikkerhed, der er knyttet til olieproduktionen pga. prisudviklingen og forekomsterne – regner Trafikstyrelsen (2013) alligevel med, at der vil være et skatteforvridningstab som følge af udmøntningen af midlerne.

Dette står i modsætning til, hvad Finansministeren svarer til Folketingets Finansudvalg om, hvorfor ministeriet regner med skatteforvridning:

» ... skatteforvridningsfaktoren [anvendes] ved beregning af samfundsøkonomiske konsekvenser af initiativer, når disse inde-bærer udgifter, og der ikke er anvist konkret finansiering. Skatteforvridnings-faktoren repræsenterer den marginale samfunds-mæssige omkostning, som opstår på grund af behov for generel skattefinansiering. Omkostningen består i, at der ved skatte-finansiering sker forvridning af borgere og virksomheders beslutninger om arbejdsudbud, forbrug, opsparing og investeringer mv., hvilket fører til en mindre økonomisk aktivitet i samfundet. (FIU spm. 272, samling 2016-17)

Med andre ord er det altså alene, når der ikke er anvist finansiering til initiativet, at der skal regnes med et skatteforvridningstab. Togfond-DK er som sagt finansieret konkret af indtægter på højere skat på overskud fra udvinding af Nordsøolie og -gas. I dette tilfælde skal konsekvenserne beregnes konkret på den aktivitet, der beskattes og ikke pålægges Timemodellen som en direkte omkostning.

Denne tilgang ville formentlig føre til et markant lavere skøn for forvridningstabet – hvis man overhovedet kan tale om et sådan. Det skyldes, at olie og naturgas er en naturressource, som typisk ikke opfattes som havende konsekvenser for arbejdsudbuddet i neoklassisk teori. Derfor er det særdeles mærkværdigt, at der i Timemodellen regnes med et skatteforvridningstab. Indregnes skatteforvridningstabet ikke, ville den interne rente blive større – og dermed skønnet for de samfundsøkonomiske fordele ved projektet.

Tabel 6.1. Offentlige udgifter i Timemodellen – uden tidseffekt

Udgift	Mia. kr.
Anlægsomkostninger	-12,3
Drifts- og vedligeholdelsesomkostninger (inkl. brugerbetaling)	2,5
Afgiftskonsekvenser	-0,5
I alt offentlige udgifter	-10,3
Skatteforvridningstab (20 pct.)	-2,1
Offentlige udgifter inkl. skatteforvridning	-12,4

Anm.: "+" angiver gevinst, "-" angiver tab. Der er taget udgangspunkt i scenariet med 50 pct.-korrektionslægg.

Kilde: Trafikstyrelsen (2013). Egne beregninger.

ER DER FORSKNINGSMÆSSIGT BELÆG FOR IDEEN OM ET SKATTEFORVRIDNINGSTAB?

Som vi har set i kapitel 3 er det en kongstanke i Finansministeriet, at højere skat forvrider samfundsøkonomien. Årsagen er angiveligt, at skatter udgør et negativt incitament for lønmodtagerne til at arbejde og for investorerne til at investere. Når økonomiske aktiviteter pålægges en skat, vil der ikke blive arbejdet eller investeret lige så meget, som der ellers ville været blevet. Derfor har det ifølge denne teori en negativ effekt på den samfundsøkonomiske aktivitet at opkræve (mere i) skat. Økonomien kunne så at sige være større, hvis ikke der havde været skat, og dermed ville samfundet være rigere. I første omgang udelader vi fordelingsvirkningerne.

Finansministeriet bruger fortsat konservativ antagelse

Selvom man antager, at skatter medfører forvridning, er der langt fra enighed om størrelsen af skatteforvridningstab – herunder om forvridningen fører til større eller mindre aktivitet end den herskende markedstilstand. Hvis skatteforvridningsfaktoren er lavere end 1, vil det betyde, at der skabes *mere aktivitet* ved at overføre penge fra den private til den offentlige sektor, mens en skatteforvridningsfaktor på over 1 betyder, at skatter medfører *lavere* samfundsøkonomisk aktivitet.

Finansministeriet repræsenterede indtil revisionen i august 2017 en konservativ tradition inden for dette spørgsmål ved som udgangspunkt at regne med, at generelle skatter gør samfundsøkonomien 20 pct. mindre – altså en skatteforvridningsfaktor på 1,20. Samme princip benyttes i Norge, jf. Finansdepartementet (2014: 6). Den nuværende skatteforvridningsfaktor er efter vores mening stadig konservativ, hvilket vil fremgå af nedenstående litteraturgennemgang og beregninger.

I mangel på dokumentation af den nye forvridningsfaktor på 10 pct. gennemgår vi den argumentationsrække og litteratur, som Finansministeriet tidligere har præsenteret for offentligheden.

Skatteforvridningsfaktoren er reelt udtryk for reduceret arbejdsudbud

Finansministeriet (1999:73) skriver om sin metode til at estimere skatteforvridningsfaktoren, at den kan skønnes ved at beregne et vejet gennemsnit af de skønnede marginale effektivitetstab for beskattning af arbejdskraft og moms. Skatteforvridningsfaktoren er altså reelt set et skøn for, hvor meget arbejdsudbuddet reduceres.

» De marginale omkostninger ved at hæve skatterne kan estimeres empirisk for hvert skatteinstrument. Idet det antages, at offentlige projekter ikke finansieres via udskrivning af indirekte skatter, hvis formål blandt andet er at reducere eksterne effekter af forbruget af den beskattede vare, fastsættes den marginale efficiensomkostning som et vejet gennemsnit af de estimerede marginale efficiensomkostninger for beskatning af arbejdskraft og moms.

På baggrund af estimater af de marginale efficiensomkostninger ved moms og beskatning af arbejdskraft i Danmark, samt resultater fra forskellige internationale undersøgelser, fastsættes den gennemsnitlige efficiensomkostning med et forsigtigt skøn til 20 pct. Forvriddingstab i tilknytning til et helt eller delvist skattefinansieret offentligt projekt vil derfor blive beregnet som 20 pct. af nutidsværdien af det monetære netto-cash-flow til staten (20 pct. af skattefinansieringsbehovet). Forvriddingstabet lægges til omkostningerne og indregnes i den samlede cost-benefit analyse.

Finansministeriet fremlægger ikke en beregning på danske data i 1999-vejledningen. Det er heller ikke klart ud fra vejledningen, hvilke konkrete empiriske analyser, der er foretaget på danske data, da litteraturhenvisningerne i vejledningen ikke er knyttet til de konkrete afsnit, men alene fremgår som relevante for hele vejledningen. Derfor er det vanskeligt at finde ud af, hvilke studier der på danske data skulle give belæg for antagelsen forvriddingstab på 20 pct.

I et svar fra Finansministeren til Folketingets Finansudvalg i marts 2016 henvises til, at skatteforvriddningsfaktoren er fastsat med udgangspunkt i blandt andet to studier på norske og amerikanske data. Studierne er begge fra midten af 1990'erne. I det følgende gennemgår vi de to studier, som er fremhævet af Finansministeren:

- Håkonsen, Lars og Lars Mathiesen, Samfunnsøkonomiske kostnader ved økt offentlig ressursbruk. *En analyse basert på en enkel generell likevektsmodell*, SNF-rapport 2/1997.
- Snow, Arthur og Ronald S. Warren Jr., *The marginal welfare cost of public funds: Theory and estimates*, Journal of Public Economics 61, 1996.

FINANSMINISTERIET MODSIGER SIG SELV OM DOKUMENTATION FOR SKATTEFORVRIDNING

Håkonsen & Mathiesen – skatteforvriddningsfaktor på højst 1,09

Finansministeriet henviser i første omgang til en artikel af to norske økonomer fra 1997, Håkonsen & Mathiesen (1997). Artiklen er en reaktion på et norsk studie fra samme år af Holmøy & Strøm (1997), der ved en modelkørsel dokumenterer, at skatteforvriddningsfaktoren i Norge er mindre end 1 – altså at der kommer mere samfundsøkonomisk aktivitet ud af at opkræve skat og bruge pengene til offentlige udgifter!

Forudsætter forvriddingstab

Håkonsen & Mathiesen (1997: 1) mener (med rette), at dette resultat strider imod den neoklassiske teori og vil derfor korrigere Holmøy & Strøms model-variant (en såkaldt MSG-6 model), så man får et resultat, der er i overensstemmelse med teorien om, at skatter giver forvridding. Studiet bruger altså som forudsætning for sine videre undersøgelser, at den beregnede skatteforvriddningsfaktor skal resultere i en værdi højere end 1, dvs. at skatter skaber effektivitetstab.

For at bringe beregninger via deres model i overensstemmelse med teorien, ændrer de på en række centrale forudsætninger om, hvordan lønmodtagerne reagerer på skatteændringer. Konkret ændrer de på substitutionseffekten, som siger noget om, hvor meget folk vil vælge arbejde overfor frihed, når skatten ændres. I Holmøy & Strøm-studiet (1997) er substitutionselasticiteten sat til 0,25, hvilket af Håkonsen & Mathiesen (1997: 14) opfattes som "å være meget lav – deres [Holmøy & Strøm] valg impliserer en negativ lønnselastisitet (af relativt stor tallverdi) og dermed en bakover hellende tilbudsfunksjon. Dette finder vi lite plausibelt". I stedet foreslår Håkonsen & Mathiesen (ibid), at "dagens empiriske status å være at lønnselastisiteten i arbeidstilbudet mest trolig er positiv, men med lav tallverdi, f.eks. av størrelsesorden 0.1-0.3". Herved udregner forfatterne en substitutionselasticitet på ikke mindre end 1,2 – 1,5, men som forfatterne mener, er rimeligt.

Finansministeriets egne elasticiteter er væsentligt lavere

Det kan undre, at Finansministeriet ikke selv studser over henvisningen til et studie, der bruger disse forudsætninger. For efter finansministerens egne oplysninger til Folketingets Finansudvalg opererer Finansministeriet med antagelser om hhv. substitutions- og lønelasticitet, som er markant lavere. Således regner Finansministeriet med en substitutionselasticitet på arbejdsindkomst helt nede på omkring 0,1, hvilket faktisk er lavere end Holmøy & Strøms antagelse om 0,25. Men også lønelasticiteten antages hos Finansministeriet at ligge på 0,06, hvilket er markant lavere end Håkonsen & Mathiesens 0,1 – 0,3, jf. Håkonsen & Mathiesen (1997: 14) – se også FIU spm. 37 (alm. del, 2013-14). Netop antagelserne om substitutions- og indkomstelasticitet er afgørende for, hvilken skatteforvridningsfaktor, der kan beregnes på norsk økonomi i modelstudiet af Håkonsen & Mathiesen (1997: 14), fordi "en lav verdi på substitusjonselastisiteten, som f.eks. $\sigma = 0.25$, bliver substitusjonsvirkningen, altså den volummessig vridning i husholdets tilpasning liten og effektivitetstapet lavt".

Selv højere substitutionselasticitet giver forvridningstab under 10 pct.

Ved en substitutionselasticitet på 0,25 bliver forvridningstabet i Håkonsen & Mathiesens reviderede model på 1,09. Altså ville forvridningstabet i norsk økonomi være på 9 pct. af skattefinansieringsbehovet for det offentlige, selv hvis substitutionselasticiteten var 2,5 gange større, end hvad Finansministeriet normalt regner med. Regner man med en lavere substitutionselasticitet, vil forvridningstabet blive markant lavere end 10 pct. Hvis man derfor bruger Finansministeriets antagelse om en substitutionselasticitet på 0,1, vil forvridningstabet selv med Håkonsen & Mathiesens model blive meget lavt. Finansministeriets egne regneantagelser omkring substitutions- og indkomstelasticitet på arbejdsindkomst underminerer altså konklusionen hos Håkonsen & Mathiesen (1997: 15) om store skatteforvridningstab i størrelsesorden 1,7. Tværtimod ville skatteforvridningsfaktoren i deres simple model ligge et godt stykke lavere end 1,09.

Snow & Warren – forvridningstab på 1-4 procent

Det andet studie, som Finansministeriet henviser til, er ligeledes fra midten af 1990'erne. Snow & Warren (1996) er et studie, der udleder en generel matematisk formel, som de bruger til analytisk at bestemme det marginale velfærdstab under en række antagelser om skatteniveau, marginalsat, omkostninger ved skatteopkrævning og forholdet mellem nyten af hhv. fritid og privatforbrug. Det marginale velfærdstab er lig skatteforvridningsfaktoren minus 1, og omvendt er skatteforvridningsfaktoren lig det marginale velfærdstab plus 1. På baggrund af den generelle formel, udleder Snow & Warren en række formler, som er sammenlignelige med tidligere studiers forsøg på at bestemme det marginale velfærdstab ved skatteopkrævning. Snow & Warren (1996: 301) viser, at deres generelle formel-setup med anvendelse af tidligere studiers parameter-specifikationer kan opnå næsten identiske resultater med de oprindelige studier. Dermed mener forfatterne, at de har demonstreret, at der er betydelige gevinster ved at udarbejde en generel formel til bestemmelse af det marginale velfærdstab. Et centralt analytisk resultat af Snow & Warrens generelle formel er, at velfærdstabet i høj grad afhænger af arbejdsudbudselasticiteten med hensyn til lønindkomst og substitutionselasticiteten. Dette er i tråd med Håkonsen & Mathiesen (1997).

Lumpsum-skat giver velfærdsgevinst

I Snow & Warren-studiet gennemgås fire tidligere studier, som under en række stiliserede og mere eller mindre plausible antagelser udleder eller estimerer det marginale velfærdstab, enten gennem empirisk analyse eller computersimulering. Resultaterne varierer betydeligt, men ligger i intervallet omkring 0,001-0,310. Det svarer til en skatteforvridningsfaktor på 1,001-1,31, hvoraf det højeste resultat er højere end Finansministeriets tidligere og nuværende faktor på hhv. 1,20 og 1,10. Det laveste estimat er dog meget lavere end Finansministeriets regneantagelse, faktisk stort set nul forvridningstab. To af de studier, Snow & Warren refererer, når endda frem til negative tab (altså gevinster), når der antages en lump-sum beskatning (samme krone-øre beløb for alle), og at hele provenuet bruges på offentligt forbrug eller investeringer.

Ved at bruge de samme parameterværdier som tidligere studier opnår Snow og Warren (1996: 301) næsten identiske resultater med deres eget formel-setup. Her er variationen dog inden for intervallet 0,023-0,246, svarende til en skatteforvridningsfaktor på 1,023 - 1,245. Flere af resultaterne ligger omkring 0,20 og understøtter dermed umiddelbart Finansministeriets tidligere antagelse om en skatteforvridningsfaktor på 1,20. Det er dog påfaldende, at disse resultater alene opnås, når det antages, at andelen af den marginale skatteopkrævning, som anvendes til offentligt forbrug og investeringer, er nul. Altså antages det i disse beregninger, at den skat, der opkræves for at finansiere et offentligt initiativ, ikke bruges på at sætte gang i økonomisk aktivitet med virkning for den private økonomi. En sådan antagelse er irrelevant, når man diskuterer konkrete offentlige projekter med åbenlyst gavnlige formål i en dansk kontekst.

Snow & Warren anvender 2 til 3½ gange højere elasticiteter, end Finansministeriet normalt regner med

Uagtet at der i Snow og Warrens forskellige formuleringer kan være irrelevante antagelser for en sammenligning med danske forhold, er det mest åbenlyse problem, at følsomheden i Snow & Warrens resultater er betragtelig overfor specifikationen af lønelasticiteten med hensyn til arbejdsudbuddet. Når vi i stedet for de oprindelige værdier anvender Finansministeriets generelle substitutions- og indkomstelasticiteter i Snow & Warrens formel-setup, reduceres velfærdstabet – og dermed skatteforvridningsfaktoren – betragteligt. Samlet set er der slet ikke belæg for at arbejde med et tab på hverken 20 pct. – eller 10 pct. for den sags skyld – ud fra Snow & Warrens (1996) studie. For i alle specifikationer af parameterværdierne i formelen ligger den kompenserede lønelasticitet (substitutionselasticiteten) på mellem 0,2 og 0,35. Dette står i modsætning til de elasticiteter, som Finansministeriet overfor Folketingets Finansudvalg har angivet, at ministeriet anvender i sine beregninger. Det fremgår, at substitutionselasticiteten er 0,1 og den ukompenserede lønelasticitet er 0,06. Altså markant lavere end de specifikationer, som Snow & Warren benytter på baggrund af de fire tidligere studier.

Skatteforvridningsfaktor er 1-4 procent med Finansministeriets elasticiteter

Derfor har vi foretaget en følsomhedsberegning med Snow & Warrens formler, hvor vi har testet de forskellige scenariers følsomhed overfor ændring i substitutions- og indkomstelasticiteterne. Vi har ikke ændret på andre antagelser i modellerne eller specifikationer af parameterværdier. For en gennemgang af matematikken henvises til artiklen.

Tabel 6.2 viser, hvordan denne specifikation ændrer afgørende på de resultater, som Snow & Warrens generelle formel leder til. *Kolonne 1* viser de oprindelige estimater af velfærdstabet. *Kolonne 2* er Snow & Warrens beregning på deres generelle formel med oprindelige specifikationer og antagelser. *Kolonne 3* er vores genberegning af Snow & Warren med Finansministeriets elasticiteter.

De skatteforvridningsfaktorer som udledes heraf, ligger i intervallet 1,029 - 1,12. Det højeste estimat for skatteforvridningsfaktoren med Finansministeriets elasticitet er altså på 1,12, hvilket svarer til et effektivitetstab på 12 pct. Bemærk endvidere, at de høje estimater for skatteforvridningsfaktoren i denne beregning baserer sig på en antagelse om, at provenuet fra skatteudskrivningen ikke bruges til offentligt forbrug eller investeringer, men simpelthen "spildes" i nationaløkonomisk

forstand. De beregninger der baserer sig på, at provenuet fuldt ud bruges på offentligt forbrug eller investeringer, når frem til klart lavere forvriddningsfaktorer; det gælder både Stuart (1984), Ballard (1990) og Ballard & Fullerton (1992), hvor forvriddningsfaktoren ligger i intervallet 1,01 – 1,04, svarende til et velfærdstab på blot 1 – 4 pct.

Det må altså konkluderes, at heller ikke Snow & Warren-studiet (1996) giver nogen opbakning til antagelsen om en skatteforvriddningsfaktor på hverken 1,20 eller 1,10. Igen er et centralt problem, at studierne afhænger af antagelser om arbejdsudbudselasticiteten, som strider imod Finansministeriets egne skøn herfor. Skulle Finansministeriet konkludere på Snow & Warren, ville de skulle regne med et velfærdstab på maksimalt 4 procent, svarende til en skatteforvriddningsfaktor på 1,04. Velfærdstabets er altså blot en femtedel af Finansministeriets tidligere antagelse og under halvdelen af den nuværende regneregul.

Tabel 6.2. Følsomhedsberegning af Snow & Warrens generelle formel for velfærdstab

	Oprindeligt estimat (1)	Snow & Warren (2)	Snow & Warren (med FM elasticiteter) (3)
Browning (1987) ¹	0,309	0,246	0,120
Browning (1987) ²	0,236	0,212	0,111
Stuart (1984) ¹	0,072	0,077	0,040
Stuart (1984) ²	0,207	0,212	0,111
Ballard (1990) ¹	0,001	0,030	0,010
Ballard (1990) ²	0,195	0,197	0,063
Ballard & Fullerton (1992) ¹	0,025	0,023	0,029
Ballard (1990) ²	0,195	0,197	0,063
Ballard & Fullerton (1992) ¹	0,025	0,023	0,029

Anm.: ¹Provenu ved skatteændring antaget anvendt fuldt ud på off-forbrug eller off-investering. ²Provenu ved skatteændring antages ikke anvendt til off-forbrug eller -investeringer; altså rent spild af skatteindtægt. Finansministeriets elasticiteter er de generelle elasticiteter for den ukompenserede lønelasticitet og indkomstelasticiteten på hhv. 0,1 og -0,02.

Kilde: Snow & Warren (1996). Egne beregninger.

Skatteministeriet (2003) – skatteforvriddning afhænger af marginalsat og arbejdsudbud

Skatteministeriet lavede i 2003 en vurdering af skatteforvriddningsfaktorens størrelse i Danmark. Ifølge Skatteministeriet (2003) kan skatteforvriddningsfaktoren ved mindre ændringer i skatten reduceres til at afhænge af skatteprocenten af indkomst efter skat og substitutionselasticiteten. Skatteprocenten af indkomst efter skat er skatteprocenten divideret med andelen af indkomsten efter skat, så fx giver en proportional skat på 60 pct. en skat i pct. af grundlaget på 150 pct. (= 60/(100-60) = 60/40 = 150 pct.).

Formlen for beregning af skatteforvriddningsfaktoren er ifølge Skatteministeriet (2003:51): Skatteforvriddningsfaktor = $1/(1-t \cdot e)$, hvor: t = Skatteprocent af indkomst efter skat, og e = Substitutionselasticiteten. Det giver anledning til følgende skatteforvriddningsfaktorer, jf. Tabel 6.3.

I Skatteministeriets beregning er det antaget, at den mest retvisende generelle skattesats i Danmark er ca. 60 pct., hvilket skyldes, at ministeriet regner med både direkte og indirekte beskatning af indkomsterne. Ved at regne med forskellige marginale skattesatser for forskellige indkomstgrupper slutter Skatteministeriet, at niveauet ligger omkring 60 pct. Med en substitutionselasticitet på 0,2 giver det en skatteforvridningsfaktor på 1,43.

Professor Flemming Møller (Danmarks Miljøundersøgelser) har i en rapport fra 2004 for Skatteministeriet om samfundsøkonomiske konsekvensberegninger anført, at det er mere retvisende, at tage udgangspunkt i det generelle skattetryk, når man beregner en "generel" skattesats til brug for skatteforvridningsfaktoren, jf. Møller & Jensen (2004: 65, note 20). Tager man i stedet udgangspunkt i det nuværende generelle skattetryk på 45,5 pct. (Skatteministeriet 2016), og i den generelle substitutionselasticitet på 0,1, som anvendes af Finansministeriet, så fås en skatteforvridningsfaktor på 1,09. Altså markant lavere end den, som anvendes generelt af Finansministeriet i dag. Bruger man Skatteministeriets metode med de parameterværdier for t og e , som opgøres af Skatteministeriet og Finansministeriet i dag, vil man altså finde, at skatteforvridningsfaktoren på 1,2 er for højt anslået – det samme er en faktor på 1,10.

Tabel 6.3. Skatteforvridningsfaktor ved forskellige skatteprocenter og substitutionselasticiteter

Skatteprocent	Substitutionselasticitet			
	0,05	0,1	0,15	0,2
40%	1,03	1,07	1,11	1,15
45%	1,04	1,09	1,14	1,20
50%	1,05	1,11	1,18	1,25
55%	1,07	1,14	1,22	1,32
60%	1,08	1,18	1,29	1,43
65%	1,10	1,23	1,39	1,59
70%	1,13	1,30	1,54	1,88
75%	1,18	1,43	1,82	2,50

Kilde: Skatteministeriet (2003: 51-52). Egne beregninger.

ALTERNATIVE TILGANGE TIL SPØRGSMÅLET OM EFFEKTIVITETSTAB VED SKATTEOPKRÆVNING

Der er andre tilgange til at vurdere, om offentlige projekter indebærer et velstandstab for samfundsøkonomien som helhed. Vismann C.I. Kreiner (2012) mener således, at der teoretisk ikke er grundlag for at indarbejde et velstandstab i cost-benefit analysen af offentlige initiativer, med mindre det er et direkte effektivitetstab knyttet til selve skatteopkrævningen eller opgaveudførelsen. For ifølge Kreiner kan opkrævningen af skatten gøres på en måde, så borgernes nytte holdes konstant, hvorved arbejdsudbuddet ikke påvirkes. Dette sker hvis nytten af de offentlige goder, som produceres for skattestigningen, er lige så stor som tabet ved selve skatteopkrævningen. Derfor skal skatteforvridningsfaktoren være 1.

Spørgsmålet om der overhovedet er et velstandstab ved at opkræve skat og bruge den på offentlige opgaver, er dermed empirisk. Det er således ikke givet, at der er et velstandstab. En lignende position har Peter Birch Sørensen (2012), professor på Københavns Universitet, men han fremhæver, at man må bestemme velstandstabet eksogent i en opgørelse af fordele og ulemper ved at gennemføre et offentligt initiativ, som kræver skattefinansiering. Med andre ord er der selv inden for den mainstream økonomiske tænkning en erkendelse af, at det ikke behøver at være skadeligt for samfundsøkonomien, at der opkræves skatter og igangsættes offentlige opgaver. Det gør ikke nødvendigvis samfundet fattigere.

KONKLUSION

Dette kapitel har set på Finansministeriets brug af regnemethoden med at beregne et skatteforvriddingstab af offentlige udgifter, der ikke er fuldt finansierede. Kapitlet konkluderer, at

- Antagelsen i sig selv er problematisk, fordi den antager, at det kapitalistiske marked fungerer perfekt. Det er muligt, at skatter kan igangsætte mere aktivitet end de forhindrer, hvormed der ikke er et forvriddingstab, men en gevinst.
- Finansministeriets antagelse om et forvriddingstab på 20 pct. er desuden ikke underbygget af den litteratur, som Finansministeriet henviser til. Tværtimod viser studier på norske data, at der med de aktuelle elasticiteter for substitution og indkomst med hensyn til indkomstskatteændringer, bør regnes med et forvriddingstab på langt under 9 pct. Tilsvarende viser de amerikanske studier, at skatteforvriddningsfaktoren bør være et sted mellem 1,0 og 1,07. Igen markant lavere end Finansministeriet antager.
- Nogenlunde samme konklusion når man, hvis man følger Skatteministeriets metode fra 2003 til beregning af forvriddningsfaktoren og dertil anvender den aktuelle substitutionselasticitet, som Finansministeriet oplyser. Derved fås, at skatteforvriddningsfaktoren er 1,09, dvs. et forvriddingstab på 9 pct.
- Der er betydelig debat, om man overhovedet skal regne med et forvriddingstab som udgangspunkt. Vismænd som C.T. Kreiner og P.B. Sørensen argumenterer for, at ministerierne bør arbejde med en særskilt beregning af et eventuelt forvriddingstab ud fra de konkrete skatter, der skal finansiere det offentlige initiativ, eller ud fra muligheden for at hæve skatterne proportionalt.

LITTERATUR

- Aftale mellem regeringen (S, SF og RV) og Dansk Folkeparti og Enhedslisten om: En moderne jernbane – udmøntning af Togfonden DK, 14. januar 2014, p. 5. Online: <https://www.trm.dk/~media/files/publication/.../aftale-om-togfonden-dk-enderlig.pdf>
- C.T. Kreiner (2012): Oplæg ved Kraka-EPRN Seminar, august 2012. Online: http://kraka.org/sites/default/files/public/mcf_kraka-eprn_aug2012.pdf
- Finansdepartementet (2014: 6): "Prinsipper og krav ved utarbejdelse av samfunnsøkonomiske analyser mv." Online: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf
- Finansministerens svar på spm. 37 (2013–14) til Folketingets Finansudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20131/lovforslag/l201/spm/37/svar/1161356/1407010.pdf>
- Finansministerens svar på spm. nr. 170 (2015–16) af 24. februar 2016 til Folketingets Finansudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/fiu/spm/170/svar/1308403/1611750.pdf>
- Finansministerens svar på spm. nr. 173 (2016–17) til Folketingets Finansudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/almdel/fiu/spm/173/svar/1378261/1716139.pdf>
- Finansministerens svar på spørgsmål nr. 272 (samling 2016–17) af 20. marts til Folketingets Finansudvalg. Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/almdel/fiu/spm/272/svar/1395336/1739548.pdf>
- Finansministeriet (1999): "Vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger". Finansministeriet. København. Online: !!!!
- Holmøy & Strøm (1997): «Samfundsøkonomiske kostnader av offentlig ressursbruk og ulike former for finansiering av denne – beregninger basert på en disaggregert generell likevektsmodell», upublisert notat presentert på det 19. nasjonale forskermøte for økonomer i Bergen, januar-97 (Oplysninger referet i Håkonsen & Mathiesen 1997, samt NOU 1997:2).
- Håkonsen, L. & L. Mathiesen (1997): «Samfundsøkonomiske kostnader ved økt offentlig ressursbruk. En analyse basert på en enkel generell likevektsmodell», SNF-rapport 2/1997.
- Incentive [for Trafikstyrelsen] (2013): "Samfundsøkonomiske virkninger af Timemodellen". Online: http://www.bane.dk/db/filarkiv/19997/Rapport_Samfundsoekonomi%20for%20timemodellen_version%2011%2022aug2013.pdf
- Møller, Flemming & D. B. Jensen (2004): "Velfærdsøkonomiske forvridningsomkostninger ved finansiering af offentlige projekter". Faglig rapport fra Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), nr. 496. Online: http://www2.dmu.dk/1_viden/2_Publikationer/3_fagrapporter/rapporter/FR496.PDF
- NOU 1997:2: «Nytte-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor». Online: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-2/id140689/>
- P.B. Sørensen (2012): "Hvor stor er omkostningen ved at udvide den offentlige sektor?", oplæg på Kraka-EPRN Seminar, august 2012. Online: http://kraka.org/sites/default/files/public/pbs_kraka_seminar_august_2012.pdf
- Skatteministeriet (2003): "Virkning på skatte- og udgiftstryk af flere skatteudskrivende myndigheder", i Skat, april 2003, p. 45–82. Online: <http://www.skm.dk/media/123783/tau.pdf>
- Skatteministeriet (2016): "Skattetrykket i Danmark 2011–2017". Online: <http://www.skm.dk/skattetal/statistik/generel-skattestatistik/skattetrykket-i-danmark-2011-2017>
- Snow, Arthur og Ronald S. Warren Jr, The marginal welfare cost of public funds: Theory and estimates, Journal of Public Economics 61, 1996.
- Trafikstyrelsen (2013): "Togfonden DK – højhastighed og elektrificering på den danske jernbane". Online: <https://www.trafikstyrelsen.dk/~media/Dokumenter/06%20Kollektiv%20trafik/05%20Trafikale%20analyser/Publikationer/Togfonden%20DK%20final.pdf>

ENHEDSLISTEN

ISBN: 978-87-987727-2-9