



FINANSMINISTERIET

Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer

Maj 2018

2018

Regneprincipper og modelanvendelse
– dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
Center for holdbarhed og strukturpolitik
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Elektronisk publikation:
ISBN: 978-87-93531-44-4

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk

Indhold

Rapporten består af fem kapitler, hvoraf det første indeholder en indledning til rapportens emne og en sammenfatning af de øvrige kapitler. Kapitlerne er skrevet, så de i vid udstrækning kan læses uafhængigt af hinanden.

Resumé	5
1. Dynamiske effekter: Indledning og sammenfatning	13
1.1 Overordnet om dynamiske effekter af offentlige serviceydelser	19
1.2 Indregning af vækstbidrag af offentlige investeringer	27
1.3 Om brugen og betydningen af skøn for dynamiske effekter	29
1.4 Sammenfatning af de enkelte kapitler i resten af rapporten	35
1A. Vægtningen af dynamiske effekter i politiske beslutninger	41
2. Den offentlige sektor og dynamiske effekter	43
2.1 Baggrund for offentligt forbrug og offentlige investeringer	46
2.2 Velfærd og dynamiske effekter på velstand og offentlige finanser	52
2.3 Kanaler for potentielle dynamiske effekter	57
2.4 Velstandseffekter af mindre ændringer i de samlede offentlige udgifter	64
3. De enkelte udgiftsområder under det offentlige forbrug	71
3.1 Sættningen og de enkelte udgiftsområder	71
3.2 Det kollektive offentlige forbrug	73
3.3 Det individuelle offentlige forbrug	75
4. De offentlige investeringer	109
4.1 Offentlige investeringer i bygninger og anlæg	110
4.2 Offentlige investeringer i forskning og udvikling	119
5. Indregning af dynamiske effekter: kriterier og udfordringer	123
5.1 Kriterier for indregning af dynamiske effekter	129
5.2 Udfordringer ved indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer	131
5.3 Forskelle til skatteområdet i forhold til indregning af dynamiske effekter i praksis	136
Litteraturliste	139

Resumé

Ministerierne har en forpligtelse til at levere retvisende skøn. Finansministeriets overordnede regneprincipper tilsiger derfor, at afledte eller dynamiske effekter indregnes, såfremt der er tilstrækkeligt grundlag for at skønne kvantitativt over sådanne effekter. Det gælder uanset om et tiltag vedrører udgifts- eller indtægts-siden af de offentlige finanser.

Denne rapport beskriver, hvordan Finansministeriet behandler potentielle dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer med fokus på strukturelle virkninger på arbejdsudbud, produktivitet og de offentlige finanser. Med mindre andet fremgår eksplicit, betragtes virkningerne isoleret fra eventuelle dynamiske effekter af finansieringen.

Overordnet om dynamiske effekter

Helt overordnet kan en række udgifter til offentligt forbrug og offentlige investeringer medvirke til at understøtte arbejdsudbud og velstand sammenlignet med en situation, hvor de ikke blev afholdt eller var meget lave. Det gælder blandt andet en række af udgifterne til uddannelse, infrastruktur, ordenshåndhævelse, sundhed, forskning, ældrepleje, børnepasning mv. Det hænger blandt andet sammen med, at nogle offentlige udgifter kan være med til at udbedre såkaldte markedsfejl, herunder at der i fravær af offentlig medfinansiering kunne blive underinvesteret i eksempelvis uddannelse, grundforskning og infrastruktur.

At der kan være positive effekter på produktivitet og velstand af en række udgifter – når disse udbydes af en tilstrækkelig velfungerende og effektiv offentlig sektor – afspejles også i det forhold, at Danmark og de andre nordiske lande har et højt velstandsniveau og høje beskæftigelsesgrader samtidig med et højt skatte-tryk. De dele af udgifterne, der understøtter arbejdsudbud og produktivitet, kan bidrage til at modgå de dæmpende virkninger af landenes høje skattetryk.

En sådan overordnet konstatering er imidlertid ikke tilstrækkelig til at sige noget håndfast om effekterne ved mindre ændringer af fx det offentlige forbrug fra et niveau, som i forvejen er højt i et internationalt og længere historisk perspektiv. De marginale effekter af yderligere forbrug kan således adskille sig fra de gennemsnitlige effekter af det samlede forbrug – og der kan være både positive og negative effekter på arbejdsudbud og produktivitet.

Finansministeriets regnemetoder er netop tiltænkt situationer, hvor der fra det nuværende udgangspunkt sker ændringer af fx skattesystemet eller de offentlige serviceydelser, som set i det store billede – fx set i forhold til forskellene på tværs af de vestlige lande – trods alt er forholdsvis begrænsede. Det er som udgangspunkt i sådanne tilfælde, at der kan være mulighed for at foretage tilstrækkeligt

sikre skøn over dynamiske effekter baseret på (fortrinsvis dansk) empiri. Sådanne tilfælde vil endvidere omfatte langt de fleste tilfælde af praktisk relevans for tilrettelæggelsen af finanspolitikken.

Finansministeriet råder – på linje med andre danske og internationale institutioner – ikke over faste regnemetoder eller modeller, som kan anvendes tværgående til at foretage vurderinger af fx arbejdsudbudseffekter af alle de mulige forskellige konkrete tiltag under det offentlige forbrug. Det skyldes først og fremmest manglende grundlag for at etablere sådanne generelt anvendelige regnemetoder. Det hænger sammen med, at afledte effekter af offentlige forbrugsudgifter kan opstå via mange forskellige og til dels modsatrettede kanaler.

Fravær af etablerede og generelt anvendelige regnemetoder – såsom at antage, at offentlige forbrugsudgifter svarer til (negative) skatter med samme fordelingsprofil – udelukker ikke, at der kan indregnes effekter af konkrete tiltag eller forslag på et givent område. Det betyder dog, at eventuel indregning af effekter af et givent tiltag må baseres på særskilte og konkrete vurderinger af grundlaget herfor. De etablerede regnemetoder og modeller giver altså ikke i sig selv et udtømmende billede af, hvornår der i praksis kan eller vil blive indregnet effekter.

Med hensyn til uddannelse og offentlige investeringer bemærkes, at

- Finansministeriet har etableret regnemetoder for virkningerne af ændringer i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau på produktivitet og arbejdsudbud. Disse kan anvendes til at skønne over de dynamiske virkninger af tiltag og forslag, når der er tilstrækkeligt empirisk belæg for effekter på uddannelses tilbøjeligheden blandt de unge. Herudover anvendes regnemetoderne til løbende at indregne fremadrettede virkninger af observerede ændringer i uddannelsesadfærden i de mellemfristede fremskrivninger.
- Finansministeriet i forbindelse med Vækstplan DK 2013 har indregnet et vækstbidrag fra forøgelse af rammen for offentlige investeringer. Der vil fremadrettet rutinemæssigt blive indregnet et sådant vækstbidrag i de mellemfristede fremskrivninger, hvilket afspejler investeringernes effekt på produktionskapaciteten i økonomien.

Faste regnemetoder for konkrete tiltags mulige påvirkning ad bestemte kanaler – såsom dem, der er etableret for effekter via påvirkning af uddannelsesniveaue – etableres når muligheden og behovet herfor identificeres. Dette kan fx ske i forbindelse med, at der er anledning til at vurdere konkrete tiltag på et givent område.

Ændringer i den offentlige forbrugsvækst

I de mellemfristede fremskrivninger lægges det som udgangspunkt til grund, at ændringer af den *samlede* offentlige forbrugsvækst er neutrale for så vidt angår dynamiske effekter. Dette skal ses i lyset af flere forhold.

Mens der på nogle områder af det offentlige forbrug samlet set kan være positive dynamiske effekter på fx arbejdsudbud og produktivitet må det forventes, at de er gradvist aftagende med ressourceindsatsen. Således må de potentielle positive effekter af yderligere offentligt forbrug på uddannelse, sundhed, børnepasning, ældrepleje mv. forventes at være betydeligt mindre, når dækningen af disse serviceydelser i forvejen er meget høj.

Dertil kommer, at der potentielt også kan være negative effekter på arbejdsudbud og produktivitet. Der kan opstå en såkaldt indkomsteffekt på arbejdsudbuddet som følge af, at den enkelte kan opretholde et givet samlet forbrug med en lavere arbejdsindkomst, når serviceydelser modtages gratis fremfor at skulle købes på et marked. Endvidere kan et politisk bestemt udbud af offentlige serviceydelser kan have vanskeligere ved præcist at modsvare individuelle behov og ønsker, og der kan potentielt være lavere effektivitet i dele af den offentlige produktion sammenlignet med konkurrenceudsatte private virksomheder.

Når Danmark i en international og historisk sammenhæng har en stor offentlig sektor, afspejler det en lang række hensyn, som rækker ud over og kan indebære en afvejning i forhold til dynamiske effekter på den materielle velstand (arbejdsudbud og produktivitet), men som ikke desto mindre er vigtige for borgernes samlede velbefindende. Det kan fx være fordelingsmæssige hensyn eller hensyn til sundhed, sikkerhed, tryghed, natur og miljø, klima mv. Sådanne hensyn vil umiddelbart trække i retning af, at den offentlige sektor – og det offentlige forbrug – overordnet set når en størrelse, som overstiger, hvad et snævert hensyn til (materiel) velstand ville tilsige.

Disse forhold leder *på den ene side* til en overordnet forventning om, dels at de dynamiske virkninger på velstanden af en generel forøgelse af det offentlige forbrug vil være begrænsede og have usikkert fortegn, dels at den samlede virkning på velstanden vil være negativ såfremt en sådan ændring finansieres af en generel forøgelse af skatterne. Dette er foreneligt med indikationer fra den makroøkonomiske empiriske litteratur på området, og Finansministeriets regnemetoder er i overensstemmelse med disse overordnede retningspile.

Når der lægges en nul-virkning til grund for en (ikke nærmere specificeret) ændring i det samlede offentlige forbrug, så indebærer det endvidere en implicit forudsætning om, at der på nogle områder er positive virkninger, som modvirker de ovennævnte negative effekter.

Konkrete prioriteringer og tiltag

Ovenstående forhold udelukker *på den anden side* ikke, at der på nogle områder af det offentlige forbrug kan være positive effekter forbundet med konkrete tiltag. De nævnte forhold betyder således heller ikke, at enhver mulig skattefinansieret ændring af det offentlige forbrug nødvendigvis må have negative velstandseffekter i en nettobetragtning, eller at konkrete omprioriteringer inden for eller på tværs af områder under det offentlige forbrug ikke kan have dynamiske effekter.

En vurdering af eventuelle dynamiske effekter vil dog kræve en nærmere specificering af tiltag end blot hvor mange penge, der tænkes anvendt eller omprioriteret (samlet eller på et givet overordnet område). Når der ikke blot kan tages udgangspunkt i størrelsen af udgiften, skal det også ses i lyset af, at den anlagte tilgang til skøn over dynamiske effekter skal være retvisende, når der i forbindelse med konkrete tiltag udarbejdes beslutningsgrundlag, politiske udspil og aftaler, bemærkninger til lovforslag samt budgettering på finansloven. Finansministeriets konsekvensvurderinger af ændringer i skattesystemet tager således udgangspunkt i konkret specificering af (skatte)tiltag.

I forbindelse med konkrete forslag og tiltag vil der så vidt muligt blive foretaget en nærmere vurdering af, om der er tilstrækkeligt (empirisk) grundlag for at indregne eventuelle dynamiske effekter. Skulle grundlaget være til stede, vil de pågældende dynamiske effekter blive indregnet. Såfremt der ikke er tilstrækkeligt empirisk belæg for andet, vurderes en nul-effekt i praksis at være det bedst mulige udgangspunkt, herunder på baggrund af ovenstående retningspile.

Når der i mange praktiske tilfælde ikke er tilstrækkeligt grundlag for at indregne dynamiske effekter af konkrete tiltag under det offentlige forbrug, skal det ses i sammenhæng med en række udfordringer:

For det *første* består det offentlige forbrug (også på et givent område) af en lang række forskelligartede udgifter, og der foreligger ikke en praktisk anvendelig teoretisk ramme for etablering af regnemoder, der omfatter alle de relevante kanaler for effekter, og som umiddelbart kan anvendes på tværs af alle de mulige konkrete tiltag under det offentlige forbrug.

For det *andet* (og relateret til foregående punkt) kan generaliserbarheden af empiriske studier være begrænset på tværs af de mange potentielle tiltag, selv inden for forholdsvis snævert definerede områder. Det stiller meget omfattende krav til mængden af empiriske analyser, hvilket forstærker betydningen af udfordringer forbundet med at afdække egentlige årsagssammenhænge samt at tage højde for alle relevante potentielle effekter (herunder de negative omtalt ovenfor). Endvidere har nogle af de potentielle dynamiske effekter af offentligt forbrug en meget lang tidshorisont – fx ved indsatser og udgifter til uddannelse, som ligger tidligt i livet. I sådanne tilfælde er de potentielle dynamiske effekter vanskelige at opnå et tilstrækkeligt og aktuelt empirisk grundlag for. De vil som udgangspunkt også

have beskeden eller ingen betydning for råderummet i finanspolitikken inden for planlægningshorisonten.

For det *trede* er der usikkerhed forbundet med den konkrete udmøntning, som finder sted ude i de enkelte statslige, regionale eller kommunale enheder. Der er altså ofte forholdsvis begrænset viden fra centralt hold om, hvordan og hvor godt pengene i sidste ende bliver brugt på de enkelte områder.

For det *fjerde* kan det i praksis være svært at vurdere, om et givent tiltag indgår i eller ligger ud over, hvad der er en del af grund- eller referenceforløbet i de mellemfristede fremskrivninger. De beregningstekniske principper i de langsigtede fremskrivninger tilsiger, at det offentlige forbrug (for konstant demografi) og de offentlige investeringer efter planlægningshorisonten fastholdes relativt til velstands- eller aktivitetsniveauet i økonomien. Dermed bygger de langsigtede forløb for arbejdsudbud og produktivitet implicit på en forudsætning om, at de offentlige servicestandarder, infrastruktur mv. omtrent skal følge med velstandsudviklingen, hvis der ikke med tiden skal opstå negative effekter på arbejdsudbud og produktivitet. Det afspejler eksempelvis, at infrastrukturen løbende skal tilpasses og udbygges for at imødegå ændrede trafikale behov og undgå trængsels-effekter. Med udgangspunkt i, hvad der allerede er indlagt i de mellemfristede fremskrivninger, skal der således ikke indregnes yderligere effekter af projekter, der medgår til dette formål.

Omfanget af disse udfordringer er i praksis mindre ved skøn over arbejdsudbudseffekter af ændringer i skattesystemet. Det er baggrunden for, at det på dette område har været muligt at etablere regnemetoder, som kan anvendes på tværs af konkrete tiltag. Forudsætningerne, som ligger til grund for disse regnemetoder, er i sagens natur forbundet med usikkerhed. Der vurderes dog at være tilstrækkeligt grundlag for, at anvendelsen heraf giver anledning til konsistente konsekvensvurderinger af konkrete ændringer i skattesystemet, som er mere retvisende end at forudsætte en neutral effekt.

I den forbindelse bemærkes, at der også på skatteområdet er potentielle dynamiske effekter, som ikke indregnes, fordi det empiriske grundlag på nuværende tidspunkt ikke vurderes at være tilstrækkeligt. Det drejer sig fx om potentielle effekter på den enkeltes produktivitet af ændringer i personskatterne, fx via øget arbejdsintensitet eller (på sigt) som følge af øget tilskyndelse til at tage en uddannelse.

Finansministeriets regneprincipper og vurderinger

Finansministeriet indregner så vidt muligt dynamiske effekter, når der er tilstrækkeligt grundlag for det – uanset om der er tale om tiltag på indtægts- eller udgiftssiden af de offentlige finanser.

Når Finansministeriet rutinemæssigt indregner arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i skattesystemet, mens vurderinger af konkrete tiltag under det offentlige

forbrug i mange tilfælde ikke fører til indregning af dynamiske effekter, afspejler det således *ikke* en grundlæggende forskellig tilgang til de to områder. Tværtimod afspejler det først og fremmest det tilgængelige empiriske og metodemæssige grundlag. Derudover gælder, at der i mange tilfælde ikke a priori er grund til at forvente afledte effekter med klart fortegn.

Det er Finansministeriets klare udgangspunkt, at kvantitative skøn for dynamiske virkninger af konkrete tiltag bør indgå i beslutningsgrundlag, svar på udvalgs-spørgsmål, budgettering på finansloven mv. i det omfang, der er mulighed for foretage sådanne skøn med tilstrækkelig sikkerhed. Det er i den forbindelse et vilkår, at nogle tiltag kan have potentielle dynamiske effekter med usikkert fortegn og størrelsesorden, som der ikke er grundlag for at foretage konkrete kvantitative skøn over.

Efter Finansministeriets opfattelse er der ikke grundlag for at drage generelle konklusioner om, at denne praksis skulle være ubalanceret eller giver anledning til andet end middelrette skøn.

Finansministerierne i Norge og Sverige samt Centraalplanbureauet i Holland har ligeledes etableret regneprincipper for arbejdsudbudsvirkninger af personbeskattningen og baserer i vid udstrækning eventuelle skøn over virkninger af ændringer i det offentlige forbrug, i det omfang de foretages, på særskilte og konkrete vurderinger fra gang til gang.

Det skal understreges, at de beslutningsgrundlag og øvrige vurderinger af økonomisk-politiske tiltag, som ministerierne udarbejder til de politiske beslutningsprocesser, ikke kun består af kvantitative skøn for dynamiske virkninger på eksempelvis velstanden (arbejdsudbud og produktivitet). Således indgår også kvantitative skøn for fordelingsvirkninger og for miljøpåvirkninger, CO₂-udledning mv. når det er relevant. Hertil kommer kvalitative vurderinger af relevante forhold som fx kvaliteten af serviceydelse i sundhedsvæsenet, skoler og daginstitutioner mv.

Endelig ledsages kvantitative skøn for dynamiske virkninger af relevante forhold samt beskrivelser af relevante potentielle effekter, som det ikke er muligt at kvantificere. Det gælder særligt i de situationer, hvor der fx fra Folketingsudvalg efterspørges vurderinger af meget betydelige ændringer af de økonomiske strukturer i samfundet, som ligger ud over, hvad Finansministeriets regnemetoder normalt anvendes til. Sådanne forbehold og beskrivelser kan være af lige så stor vigtighed for at opnå et retvisende billede af de samlede konsekvenser som eventuelle kvantitative vurderinger af dynamiske effekter.

Kort om indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer

En række af udgifterne til offentligt forbrug kan medvirke til at understøtte fx arbejdsudbud og produktivitet sammenlignet med en situation, hvor disse ikke blev afholdt eller var meget lave. Ofte fremhæves det offentlige forbrug på sundhed, uddannelse, børnepasning eller ældrepleje og de offentlige investeringer i infrastruktur som eksempler, men det kan også gøre sig gældende på andre områder. Det relevante spørgsmål for den praktiske tilrettelæggelse af finanspolitikken er imidlertid, hvilke effekter det vil have at tilføre *yderligere* ressourcer til de pågældende områder (eller at reducere ressourceforbruget i mindre omfang).

Potentialet for positive effekter må som udgangspunkt forventes at være begrænset af, at der set i en international eller langsigtet historisk sammenhæng i forvejen anvendes mange ressourcer på offentligt forbrug i Danmark (herunder på de nævnte områder). Fx må effekterne af yderligere offentligt forbrug på sundhed, uddannelse, børnepasning og ældrepleje forventes at være mere begrænsede, når befolkningen i udgangspunkt har adgang til et grundlæggende velfungerende sundhedssystem og størstedelen af unge, børn og ældre henholdsvis tager en uddannelse, passes i daginstitution eller modtager ældrepleje (såfremt de har behov).

Der kan endvidere være nogle effekter på fx arbejdsudbud eller produktivitet, som isoleret set er negative:

- Sammenlignet med en situation, hvor den enkelte selv skulle betale for sundhedsbehandlinger, uddannelser, børnepasning og ældrepleje, kan der alt andet lige opretholdes en tryk og komfortabel tilværelse med en lavere arbejdsindkomst (set over et livsforløb), når det offentlige stiller disse ydelser gratis til rådighed. En sådan såkaldt *indkomsteffekt* kan isoleret set bidrage til at reducere arbejdsudbuddet.
- Rammevilkårene for offentlig produktion kan være mindre fremmende for fx innovation og effektivitet end for private virksomheder, som er underlagt konkurrence og krav om afkast af den investerede kapital. Herudover kan det være vanskeligt at sikre, at den tilvejebragte kvalitet og mængde af offentlige serviceydelser stemmer præcist med den enkelte borgers ønsker og behov, i tilfælde hvor ydelserne stilles til rådighed for borgerne efter politisk fastlagte kriterier, og allokeringen derfor ikke kan ske ved almindelige markedsmekanismer. Sådanne forhold kan isoleret set medvirke til negative produktivitetseffekter.

Der kan således ikke uden videre konkluderes noget håndfast om fortegn eller størrelsesorden af effekterne af en *yderligere* forøgelse eller en mindre reduktion af det offentlige forbrug (på et givent område) fra det nuværende udgangspunkt. Dette er et empirisk spørgsmål.

Finansministeriet har ikke én fast regnemodel for dynamiske effekter af offentligt forbrug, da det empiriske og metode-mæssige grundlag herfor ikke er til stede. Derfor foretages i konkrete sammenhænge så vidt muligt en nærmere vurdering af grundlaget for at indregne effekter. Det skal understreges, at retvisende skøn over dynamiske effekter kræver, at der kan tages udgangspunkt i tilstrækkeligt konkrete tiltag.

Det er som udgangspunkt ikke muligt at skønne over, hvilke effekter det vil have at øge det offentlige forbrug på et givent område med et bestemt beløb, hvis det ikke kan specificeres konkret, hvad pengene skal gå til. Blandt andet i lyset af usikkerheden angående fortegn og størrelsesorden er det efter Finansministeriets opfattelse i sådanne tilfælde det bedst mulige udgangspunkt ikke at indregne nogen dynamiske effekter.

Det bemærkes, at Finansministeriet har regneprincipper for, hvordan ændringer i arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige sammensætning påvirker arbejdsudbuddet og produktiviteten, som kan understøtte indregning af sådanne effekter i forbindelse med tiltag, hvor der er grundlag for at forudsætte en effekt på uddannelsesniveaue. Der lægges endvidere op til fremadrettet rutinemæssigt at indregne et vækstbidrag fra offentlige investeringer i bygninger og anlæg (herunder infrastruktur), som afspejler den direkte effekt på produktionskapaciteten i økonomien.

Det skal understreges, at:

- Finansministeriets overordnede regneprincip er, at der generelt skal indregnes de dynamiske effekter, der er tilstrækkeligt grundlag (herunder empirisk) for. Der er således *ikke* tale om, at Finansministeriet af princip skulle afvise at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug.
- Fravær af én fast regnemodel for dynamiske effekter af offentligt forbrug udelukker *ikke*, at der kan indregnes effekter af konkrete tiltag. Finansministeriets etablerede regnemodeller giver således i sig selv ikke nødvendigvis et udtømmende billede af, hvornår der kan og vil blive indregnet dynamiske effekter.
- Når vurderinger af konkrete tiltag under det offentlige forbrug – som det ofte er tilfældet – ikke leder til indregning af dynamiske effekter skyldes det først og fremmest, at der mangler empirisk grundlag i det konkrete tilfælde. Der er efter Finansministeriets opfattelse ikke grundlag for at drage generelle konklusioner om, at de konsekvensvurderinger, der udarbejdes, skulle være ubalancerede.

Om dynamiske effekter af offentligt forbrug på forskellige udgiftsområder

- Knap 30 pct. af det offentlige forbrug i 2016 udgøres af kollektivt offentligt forbrug, herunder fx udgifter til ordenshåndhævelse, retssystemet, offentlig administration mv. Disse udgifter bidrager til at understøtte arbejdsudbud og produktivitet samlet set, men eventuelle dynamiske effekter af en yderligere forøgelse af udgiftsniveauet på disse områder må forventes at være beskedne.
- De resterende 70 pct. udgøres af individuelt offentligt forbrug, som i vidt omfang omfatter serviceydelser, den enkelte i princippet – og i praksis i mange andre lande – helt eller delvist ville kunne købe privat, fx via sundhedsforsikringer eller tilkøb oven i en offentlig grundydelse. Sundhedsvæsenet, undervisningsområdet og social beskyttelse står for hovedparten af det individuelle offentlige forbrug.
- *Sundhedsydelse og forebyggende indsatser* rettet mod personer i den erhvervsaktive alder må overordnet forventes at kunne understøtte arbejdsudbud og produktivitet. Sundhedsydelse kan dog også understøtte fritidsaktiviteter, hvilket kan bidrage til at reducere arbejdsudbuddet. Offentlig finansiering af sundhedsydelse kan mindske behovet eller efterspørgselen efter privat finansierede sundhedsudgifter (fx i form af private sundhedsforsikringer), og dermed betyde, at samme forbrug kan opretholdes for lavere arbejdsindkomst. Det bemærkes, at omkring 70 pct. af sundhedsudgifterne går til personer som endnu ikke eller ikke længere er aktive på arbejdsmarkedet. Tidligere beregninger for *Forebyggelseskommissionen 2009* pegede derudover på, at der generelt ikke var grundlag for at vente positive virkninger på de offentlige financers holdbarhed af fx en reduceret sygelighed relateret til de primære faktorer kost, rygning, alkohol og motion (KRAM-faktorerne), som samtidig øger levetiden og dermed har afledte virkninger på udgifter til behandling af andre sygdomme eller ældreomsorg senere i livet (svarende til en afledt effekt på andre udgifter).
- På *uddannelsesområdet* anvendes i forvejen mange ressourcer, hvilket blandt andet afspejler, at danske unge har gode muligheder for at tage offentligt (med)finansieret uddannelse. Det er ikke klart i hvilket omfang øgede udgifter til uddannelsesområdet vil slå igennem på eksempelvis uddannelsesstilbøjeligheden eller -kvaliteten. Finansministeriet har som nævnt ovenfor regneprincipper for, hvordan en eventuel øget uddannelsesstilbøjelighed over tid vil slå ud i øget produktivitet og arbejdsudbud. En øget uddannelsesstilbøjelighed på kort sigt er forbundet med lavere arbejdsudbud (under studiet), mens de positive effekter opstår gradvist over en længere årrække. Dette medvirker til, at tiltag, der øger uddannelsesstilbøjeligheden, generelt ikke kan forventes at bidrage positivt til den samlede velstand eller de offentlige finanser inden for den mellemfristede planlægningshorisont.
- Udgifter på *plejeområdet* (under social beskyttelse) ligger typisk efter personen har forladt arbejdsmarkedet. Det er generelt uklart i hvilket omfang fx forøgelser af de offentlige udgifter på plejeområdet vil anspore nogle til at arbejde mere, som følge af mindre behov for selv at tage sig af ældre pårørende, eller arbejde mindre, fx som følge af mindre behov for selv at købe sig til ekstra pleje mv. af ældre pårørende samt mindre behov for at spare op til fx bedre pleje i egen alderdom.
- Udgangspunktet er, at der ydes betydelige tilskud til *børnepasning* (under social beskyttelse), og at langt størstedelen af danske børn under 5 år passes i daginstitutioner. Kjeldsen (2018) har i et arbejdspapir fra De Økonomiske Råds Sekretariat for nylig fundet, at højere takster kan være forbundet med et lidt *højere* arbejdsudbud blandt fædre (konsistent med en indkomsteffekt), mens der findes tegn på, at konkrete mål for kvaliteten af børnepasningen kan have en vis positiv betydning for mødrenes og forældrenes samlede arbejdsudbud. Der er imidlertid generelt begrænset litteratur på betydningen af kvaliteten, og resultaterne i arbejdspapiret bekræfter, at udmøntning af det offentlige forbrug skal kendes konkret, hvis der skal skønnes over effekter. Der er også studier, der peger på, at tidlige indsatser kan have langsigtede effekter på børnenes arbejdsudbud og produktivitet. Det er dog forbundet med væsentlige udfordringer at foretage tilstrækkeligt sikre kvantitative skøn over sådanne effekter.
- Indsatser, som sigter mod at understøtte *arbejdsløse* i deres jobsøgning (under social beskyttelse) i form af den aktive arbejdsmarkedspolitik, kan hjælpe eller anspore arbejdsløse til at finde job, men kan også bidrage til at fastholde dem i ledighed i det omfang de fjerner fokus og tid fra jobsøgningen. Tidligere er der i fx *Velfærdsaftalen 2006* og *Beskæftigelsesreformen 2014* skønnet over positive afledte effekter på arbejdsudbud og velstand af tiltag på dette område.

1. Dynamiske effekter:

Indledning og sammenfatning

Der har i de senere år været tiltagende fokus på de regneprincipper, som Finansministeriet anvender til at foretage kvantitative vurderinger af såkaldte dynamiske virkninger af offentlige indtægter og udgifter.

Denne rapport redegør for, hvordan Finansministeriet behandler dynamiske effekter af politiske tiltag, som hører under det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer. Rapporten skal ses i sammenhæng med notatet *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet (2012)*, som kan findes på Finansministeriets hjemmeside.

Baggrund og betydning for beslutningsgrundlag

Dynamiske effekter dækker generelt over konsekvenserne af politiske tiltags afledte virkninger på husholdningernes eller virksomhedernes adfærd. Det kan eksempelvis dreje sig om dynamiske effekter på velstanden via arbejdsudbuddet og produktiviteten eller på de offentlige finanser via afledte effekter på skatteindtægter eller offentlige udgifter. Det kan også dække over effekter på andre forhold, som ligeledes spiller en rolle for borgernes samlede velbefindende eller velfærd, såsom adfærdsvirkningers konsekvenser for miljø og klima mv.

Det tiltagende fokus har særligt været rettet mod Finansministeriets etablerede regnemetoder for dynamiske virkninger på arbejdsudbud, produktivitet og de offentlige finanser ved ændringer i skatter, afgifter og indkomstoverførsler samt det forhold, at Finansministeriet ikke råder over tilsvarende regnemetoder for dynamiske virkninger af ændringer i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer.

Kvantitative skøn for dynamiske effekter på velstanden (via arbejdsudbud og produktivitet) og de offentlige finanser spiller ofte en rolle i den praktiske tilrettelæggelse af finanspolitikken i de mellemlistede planer og konkrete politiske aftaler.

Dette gælder primært i forhold til indfrielse af politiske målsætninger om øget produktivitet og arbejdsudbud, samt hvorvidt et givet initiativ er forbundet med et dynamisk provenu, som giver anledning til en positiv (eller negativ) selvfinansieringsgrad, *jf. også afsnit 1.3 nedenfor*. Det bemærkes dog, at også mange andre forhold er mindst lige så relevante for den politiske vurdering af forskellige initiativer.

I denne rapportes behandling af dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer vil der være fokus på de potentielle strukturelle virkninger på primært arbejdsudbud, produktivitet og til dels øvrige kanaler for afledte ef-

fejder på de offentlige finanser, *jf. nærmere om denne afgrænsning i boks 1.1*. Med mindre andet fremgår eksplicit, betragtes dynamiske virkninger af et givet tiltag isoleret – det vil sige løst fra eksempelvis eventuelle dynamiske virkninger af en finansieringskilde.¹

Boks 1.1

Dynamiske effekter – afgrænsning

Begrebet dynamiske effekter henviser til effekter af økonomisk-politiske tiltag, som rækker ud over den umiddelbare virkning på de offentlige finanser, og som typisk kan henføres til adfærdssændringer hos fx husholdninger og virksomheder. Dette står i kontrast til umiddelbare virkninger (før og efter tilbageløb) af økonomisk-politiske tiltag, som opstår mere direkte givet borgernes og virksomhedernes adfærd.¹⁾

Dynamiske effekter kan dække over en lang række tilsigtede eller utilsigtede virkninger af den økonomiske politik, som kan være af betydning for blandt andet en velfungerende samfundsøkonomi, de offentlige finanser og i sidste ende borgernes velbefindende.

Denne rapport vil fokusere på strukturelle virkninger af offentligt forbrug eller offentlige investeringer på den samlede velstand i økonomien (som opgjort fx ved BNP) samt på de offentlige finanser. Velstandseffekterne kan opdeles i bidrag fra arbejdsudbud og (arbejds)produktivitet, mens effekterne på de offentlige finanser primært vil kunne tilskrives virkninger på de offentlige udgifter og offentlige indtægter som følge af ændret arbejdsudbud eller forbrugs-sammensætning (både privat forbrug og træk på offentlige serviceydelser).

Øget offentligt forbrug vil – via sammensætningen af den samlede efterspørgsel i økonomien – kunne have effekter på den gennemsnitlige kapitalintensitet samt under visse betingelser på bytteforholdet mellem dansk og udenlandsk producerede varer. Sådanne effekter behandles ikke nærmere.

Rapportens fokus på strukturelle virkninger betyder også, at stabiliseringspolitik ikke vil blive behandlet. Finanspolitikens stabiliseringsrolle er beskrevet i Finansredøgørelse 2014, kapitel 8. Derudover betyder fokus på strukturelle virkninger, at beskæftigelsen er bestemt af arbejdsudbuddet og strukturerne på arbejdsmarkedet. Det er både empirisk og teoretisk velfunderet, at øget arbejdsudbud på sigt vil resultere i en omtrent tilsvarende forøgelse af beskæftigelsen, *jf. også Finansministeriet (2014, kapitel 5)*.

Når der i det følgende henvises til offentligt forbrug, menes der som udgangspunkt offentligt forbrug i Nationalregnskabs forstand, hvilket ikke omfatter indkomstoverførsler. Spørgsmål om subsidier og en række øvrige udgifter behandles ikke.

Endelig drages der ikke konklusioner om, hvorvidt den offentlige sektor i Danmark har den rette størrelse i dag ud fra et bredt hensyn til borgernes velbefindende eller velfærd i økonomisk-teoretisk forstand. Størrelsen af den offentlige sektor er et politisk spørgsmål, som blandt andet vil afhænge af afvejninger mellem efficiens og indkomstfordeling og mellem borgernes mulighed for selv at råde over deres indkomst relativt til omfanget af skattefinansierede ydelser.

1) Tilbageløb opstår fx som følge af en tilpasning af det private forbrug svarende til et tiltags påvirkning af husholdningernes disponible indkomst, hvilket ikke regnes for en dynamisk effekt.

Det bemærkes indledningsvist, at mens kvantitative skøn over dynamiske virkninger på arbejdsudbud, produktivitet og de offentlige finanser indgår i grundlaget for den politiske beslutningsproces, når det er muligt, så er de langt fra de eneste elementer, som er af betydning og indgår i beslutningsgrundlaget.

¹ Dette omtales nærmere i kapitel 2.

På skatteområdet, hvor den centrale afvejning ofte er mellem indkomstfordeling og incitamenter til fx at arbejde og spare op, indgår udover dynamiske virkninger også kvantitative skøn for tiltags påvirkninger af indkomstfordelingen.

For tiltag, hvor det er relevant, indgår også skøn for fx miljøpåvirkning, CO₂-udledning mv. i de faglige grundlag, som ministerierne udarbejder for de politiske beslutningstagere.

I grundlagene for den politiske beslutningsproces indgår derudover *kvalitative* elementer som fx hensyn til kvalitet i ældreplejen, børns trivsel og udvikling i daginstitutioner, kvalitet i sundhedsvæsenet osv. Beslutninger på disse områder understøttes, hvor muligt, af kvantitative indikatorer, fx undersøgelser af borgernes oplevede servicekvalitet i sundhedssektoren, skoler og daginstitutioner, samt kvalitetsindikatorer som fx ventelister, helbredelsesrater eller evalueringer af skoleelevers faglige niveau mv. Hertil kommer konkrete, løbende behov, der i øvrigt konstateres i de politiske beslutningsprocesser.

Der er altså ikke tale om, at politiske beslutninger træffes alene endsige overvejende på grundlag af skøn for de dynamiske virkninger, som er fokus i denne rapport. Ved en fastholdt sammensætning af skatteinstrumenter og udgiftsfordeling må den usikkerhed, der er omkring de dynamiske virkninger af offentligt forbrug, i praksis forventes at være begrænset set i forhold til den samlede afvejning af fordele og ulemper, som politikere skal foretage, når de vurderer størrelsen af den offentlige sektor, *jf. appendiks 1A* .

Det gælder i øvrigt generelt, at Finansministeriets beregninger i det omfang, det er relevant, ledsages af forbehold og beskrivelser af potentielle effekter, som det ikke er muligt at kvantificere. Disse kan være af lige så stor vigtighed som de kvantitative vurderinger, det er muligt at foretage, i forhold til at opnå et retvisende og dækkende billede af virkningerne af et givet tiltag. I praksis tager politiske beslutninger højde for sådanne ikke-kvantificerede forhold.

Kvantitative skøn forudsætter blandt andet kendt udmøntning

I diskussionen om regneprincipper for dynamiske effekter af politiske tiltag og prioriteringer er det hensigtsmæssigt at holde sig to generelle forhold for øje. Disse gælder uanset om tiltagene eller prioriteringerne vedrører indtægts- eller udgiftssiden af de offentlige finanser.

1. Såfremt udmøntningen ikke er specificeret nærmere, kan det som udgangspunkt ikke lade sig gøre at foretage kvantitative skøn for effekterne af at anvende eller tilvejebringe et givent provenu på et givent indtægts- eller udgiftsområde. Eventuelle vurderinger af dynamiske effekter må således ske med udgangspunkt i mere konkrete tiltag eller prioriteringer, hvilket også kræver, at den forudsatte udmøntning er tilstrækkelig sikker.

2. Der kan være forskel på marginale og gennemsnitlige effekter af det offentlige forbrug på et givent område. Det er som udgangspunkt kun muligt at foretage rimeligt sikre skøn over dynamiske effekter af ændringer, som i det store billede – fx set i forhold til forskellene på tværs af de vestlige lande – er forholdsvis begrænsede. Omvendt er det typisk ikke muligt at kvantificere virkningerne af grundlæggende ændringer af de økonomiske strukturer i det danske samfund, hverken generelt eller på et givent område, med nogen særlig præcision.

Punkt 1 er udtryk for, at der potentielt kan være forskellige dynamiske effekter alt efter hvordan og hvor godt yderligere ressourcer på et givent område vil blive anvendt. Kendskab til den konkrete udmøntning er således en forudsætning for, at en eventuel opgørelse af effekter bliver retvisende og dækkende, herunder når der med udgangspunkt i konkrete tiltag udarbejdes beslutningsgrundlag, politiske udspil og aftaler, svar på spørgsmål fra folketingsudvalg, bemærkninger til lovforslag samt budgettering på finansloven.

Det er altså som udgangspunkt ikke muligt at besvare spørgsmål om, hvilke potentielle effekter det vil have at tilføre flere eller færre midler til et givent område under det offentlige forbrug (eller det samlede forbrug) uden at specificere nærmere, hvordan dette skal udmøntes helt konkret.² Dette svarer til, at der heller ikke kan siges noget entydigt om fortegn eller størrelsesorden af effekterne af en ikke nærmere specificeret ændring i skattetrykket.³ Derudover ville en sådan overordnet tilgang til skatteområdet ikke give grundlag for at foretage de relevante politiske afvejninger i forhold til valg imellem forskellige skatteinstrumenter og indretningen af skattesystemet.

I forhold til punkt 2 gælder, at Finansministeriets regneprincipper og -metoder primært er tiltænkt situationer, hvor der sker ændringer af fx skattesystemet eller de offentlige serviceydelser, som set i det store billede trods alt er begrænsede. Det vil omfatte langt de fleste tilfælde af praktisk relevans.

Finansministeriets regneprincipper er altså ikke tiltænkt og kan ikke nødvendigvis anvendes ved meget betydelige ændringer i eksempelvis den offentlige finansiering af velfærdsydelser. Det kunne fx være mere eller mindre fuld afskaffelse af offentlig (med)finansiering af børnepasning, uddannelse, sygesikring mv. Tilsvarende kan regneprincipperne ikke nødvendigvis anvendes til at give et dækkende billede af virkningerne af fx mere eller mindre fuld afskaffelse af visse overførselsindkomster eller indkomstskatter.

² Dette bidrager også til, at studier, som undersøger dynamiske effekter af offentligt forbrug ved at udnytte forskelle i de aggregerede offentlige udgifter på tværs af lande, som udgangspunkt kun kan give indikationer på de mulige effekter og ikke kan anvendes som grundlag for etablering af praktisk anvendelige regnemøder, *jf. også kapitel 2*.

³ Mens en forøgelse af eksempelvis personfradraget vil have en negativ effekt på arbejdsudbuddet, vil en forøgelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag have en positiv effekt. Således kan der ikke foretages kvantificering af arbejdsudbudsvirkningen af at lempe skatterne med et givent beløb med mindre der peges på de skatteinstrumenter, der skal anvendes.

I forbindelse med eventuelle vurderinger af sådanne (hypotetiske) forslag, som indebærer grundlæggende ændringer af de økonomiske strukturer i samfundet, vil Finansministeriet supplere eventuelle kvantitative vurderinger efter de normale regneprincipper og -metoder med relevante forbehold samt beskrivelser af øvrige relevante potentielle virkninger, som det ikke er muligt at kvantificere. Hvis der i sådanne tilfælde udelukkende fokuseres på førstnævnte og helt ses bort fra sidstnævnte, vil det ikke give det fulde billede. At der skal tages hensyn til anførte forbehold og kvalitative vurderinger gælder i øvrigt også ved mindre vidtrækkende forslag.

Indhold af resten af kapitlet

Boks 1.2 opsummerer centrale pointer i forhold til behandlingen af dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer. Herefter beskriver afsnit 1.1 og 1.2 overordnet, hvordan Finansministeriet ser på og behandler dynamiske effekter af henholdsvis offentligt forbrug og offentlige investeringer. Afsnit 1.3 går nærmere ind i de sammenhænge, hvori skøn for dynamiske virkninger primært indgår i grundlaget for den politiske beslutningsproces. Herefter opsummeres i afsnit 1.4 hovedbudskaberne fra rapportens øvrige fire kapitler.

Boks 1.2

Om indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer

Spørgsmålet om dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer tager nogle gange udgangspunkt i en situation, hvor der afsættes flere ressourcer uden nærmere specificering af, hvilke konkrete tiltag eller indsatser ressourcerne skal anvendes til (fx en generel forøgelse af den offentlige forbrugsvækst eller en tilførsel af flere midler til sundhedsvæsenet). Andre gange tages der udgangspunkt i mere konkrete udgifts tiltag eller prioriteringer (fx behandlingsgaranti på en given sygdom).

De to udgangspunkter er relevante i hver deres praktiske sammenhænge. Om udgangspunktet er det ene eller andet kan have betydning for, hvorvidt effekterne kan kvantificeres:

- **Flere ressourcer til offentligt forbrug uden nærmere specificering af udmøntning**

Et sådant udgangspunkt kan være relevant i forhold til de mellemfristede planer (herunder den planlagte samlede udgiftsvækst) og til dels i finanslovsammenhæng mv. (udgifter på bestemte overordnede områder). Det er generelt ikke muligt at sige noget nærmere om effekter i disse tilfælde, og der lægges som udgangspunkt ingen dynamisk effekt til grund. Der vurderes ikke at være grundlag for generelt at konkludere, at dette ikke skulle være retvisende. Dette er ud fra en betragtning om, at virkningerne teoretisk set kan være både positive og negative, samt at de på marginalen overordnet set må forventes at være begrænsede givet det nuværende udgangspunkt. Sidstnævnte skal ses i lyset af potentialet for negative effekter (herunder indkomst-effekter), og at hensyn til bl.a. indkomstfordeling, social sikring, sundhed og miljø mv. må forventes at have ledt til, at omfanget af de skattefinansierede offentlige serviceydelser (givet sammensætningen) overstiger det niveau, som leder til den størst mulige materielle velstand, *jf. også afsnit 1.1.*

- **Konkrete udgifts tiltag**

I forskellige sammenhænge træffes beslutninger fra centralt hold om mere konkrete tiltag og prioriteringer under det offentlige forbrug. Det kan fx være i finanslovsammenhæng eller i forbindelse med løbende politiske initiativer. Da der ikke er grundlag for at etablere generelt anvendelige regnemetoder for dynamiske effekter af konkrete tiltag under det offentlige forbrug, foretages i sådanne tilfælde så vidt muligt særskilte og konkrete vurderinger af grundlaget for at indregne dynamiske virkninger af de relevante tiltag. Det er dog ofte tilfældet, at der heller ikke er tilstrækkeligt grundlag til at skønne over dynamiske virkninger af et givent konkret tiltag, herunder for at vurdere om sådanne virkninger kan ventes at være signifikant forskellige fra nul.

Boks 1.2 (fortsat)

At skøn for dynamiske effekter må tage udgangspunkt i nærmere specificering af udmøntningen skal ses i lyset af, at tilgangen skal være retvisende, når der på baggrund af konkrete tiltag udarbejdes beslutningsgrundlag, politiske udspil og aftaler, svar på folketingsudvalgsspørgsmål, bemærkninger til lovforslag samt budgettering på finansloven. Konsekvensvurderinger af ændringer i skattesystemet tager således udgangspunkt i konkrete (skatte)tiltag.

I forlængelse heraf skal det dog nævnes, at mens der ikke er tale om egentlige regnemetoder for dynamiske effekter af en given udgift, så vil Finansministeriet indregne velstandseffekter i de mellemfristede planer ved (forventede) ændringer i uddannelsesniveaet samt ændringer i rammen for de offentlige investeringer i fysisk kapital:

- Ændringer i uddannelsesniveaet/-adfærden**

På uddannelsesområdet indregnes i de mellemfristede fremskrivninger dynamiske virkninger på arbejdsudbud og produktivitet af øget uddannelsesniveau. Her regnes ikke med en mekanisk effekt fra udgifter til arbejdsmarkedsresultater, men derimod fra opnåede uddannelseskvalifikationer – målt ved andelen af befolkningen, som opnår en ungdomsuddannelse eller videregående uddannelse – til produktivitet og arbejdsudbud. Såfremt der observeres en ændring i uddannelsesadfærden blandt de unge i retning af højere uddannelsesniveau, vil det blive indarbejdet i fremskrivningerne i form af højere fremtidigt uddannelsesniveau og deraf følgende højere fremtidig erhvervsdeltagelse og produktivitet.
- Ændringer i rammen for de offentlige investeringer i fysisk kapitalapparat (bygninger og anlæg)**

Finansministeriet har ved tidligere lejligheder indregnet et vækstbidrag på mellemfristet sigt fra øgede offentlige investeringer. Det vurderes i denne rapport, at en sådan effekt fremover bør indregnes rutinemæssigt i de mellemfristede fremskrivninger, hvilket også vil bidrage til at gøre beregningspraksis konsistent over tid. Det omtalte vækstbidrag afspejler som udgangspunkt alene den forøgelse af den (fremtidige) produktionskapacitet, som et større fysisk kapitalapparat muliggør, *jf. også afsnit 1.2.*

Om dynamiske effekter af offentligt forbrug og investeringer i de mellemfristede fremskrivninger

I de mellemfristede planer fastsættes saldomål samt en mulig eller planlagt offentlig forbrugsvækst frem til planlægningshorisonten. Herefter forudsættes beregningsteknisk, at udgifterne til det offentlige forbrug følger det demografiske træk samt et bidrag fra den private produktivitetsudvikling.

I den forbindelse gælder, at de forløb, der udarbejdes i forbindelse med de mellemfristede fremskrivninger, typisk ikke vil indebære betydelige afvigelser fra, hvad der med rimelighed kan betragtes som et neutralt referenceløb for det offentlige forbrug for så vidt angår dynamiske effekter. Den forudsatte udvikling i arbejdsudbuddet og produktiviteten bygger implicit på, at de offentlige investeringer og det offentlige serviceniveau (for konstant demografi) på langt sigt følger velstandsudviklingen, således at eksempelvis infrastrukturen holder trit med det samlede aktivitetsniveau.

Med andre ord bygger forløbene i vid udstrækning på en forudsætning om overordnet uændrede økonomiske strukturer i samfundet (over det lange sigt). Det betyder, at eventuelle dynamiske virkninger af offentligt forbrug – der som nævnt på marginalen har usikkert fortegn og må ventes at være beskedne – kun i begrænset omfang vil have betydning for den samlede fremskrivning af fx BNP og råderummet i finanspolitikken, *jf. også afsnit 1.3.*

Det gælder – som for en række andre initiativer, hvor det ikke er muligt at skønne over mulige dynamiske effekter på forhånd – at i det omfang, der måtte optræde effekter af offentligt forbrug hen ad vejen, vil disse blive opfanget og indregnet i de mellemfristede fremskrivninger efterhånden som virkningerne konstateres, og de vil indgå i den almindelige løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken.

Om betydelige ændringer i det offentlige forbrug

Finansministeriets regnemetoder kritiseres lejlighedsvist på baggrund af, at de ikke giver plausible resultater ved hypotetiske, grundlæggende ændringer af de økonomiske strukturer i samfundet. Det kunne fx være en betydelig lempelse af skattetrykket finansieret af en kraftig indskrænkning af den offentlige sektor. Sådan kritik tager imidlertid ikke højde for, at det i sådanne situationer typisk er særlig stor usikkerhed forbundet med kvantitative skøn, og at Finansministeriet i forbindelse med vurdering af sådanne situationer som udgangspunkt gør opmærksom på dette via relevante forbehold.

1.1 Overordnet om dynamiske effekter af offentlige serviceydelser

Helt overordnet medgår en række udgifter til offentligt forbrug og offentlige investeringer til formål, som kan understøtte produktivitet og velstand, set i forhold til en situation, hvor disse udgifter ikke blev afholdt eller var meget lave. Det gælder fx en række af udgifterne til uddannelse, sundhed, børnepasning, forskning, ordenshåndhævelse og infrastruktur. At der kan være positive virkninger heraf hænger blandt andet sammen med, at nogle offentlige udgifter kan være med til at udbedre såkaldte markedsfejl (jf. kapitel 2), herunder at der i fravær af offentlig medfinansiering kunne blive underinvesteret i blandt andet uddannelse, grundforskning og infrastruktur.

At der kan være positive effekter på produktivitet og velstand af en række udgifter – når disse afholdes af en tilstrækkeligt velfungerende og effektiv offentlig sektor – afspejles også i det forhold, at Danmark og de andre nordiske lande har et højt velstandsniveau og høje beskæftigelsesgrader samtidig med et højt skattetryk. En række udgifter går således til aktiviteter, der understøtter arbejdsudbud og produktivitet (som nævnt fx dele af udgifterne til uddannelse, infrastruktur, sundhed og børnepasning) og derigennem modgår de dæmpende virkninger af landenes relativt høje skattniveau.

En sådan grundlæggende konstatering er imidlertid ikke tilstrækkelig til at sige noget håndfast om effekterne ved mindre ændringer af de offentlige udgifter fra et niveau, som i forvejen er højt i et internationalt og længere historisk perspektiv. Yderligere forøgelser af de offentlige udgifter kan potentielt have positive såvel som negative effekter på arbejdsudbud mv.

De mulige effekter vil blandt andet kunne afhænge af, hvor stor ressourceindsatsen og udgiftsniveauet er i *udgangspunktet*, hvilke *udgiftsområder* pengene bruges på, samt *hvordan og hvor godt pengene bruges* på de enkelte områder – herunder den konkrete *udmøntning* ude i de enkelte statslige, regionale eller kommunale enheder. På marginalen er det således ikke givet, at positive effekter af øget offentligt forbrug vil overstige de negative, heller ikke når der ses bort fra effekterne af den nødvendige finansiering.

Som nævnt ovenfor vil vurdering af eventuelle dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer derfor som udgangspunkt kræve nærmere specificering af tiltag end blot hvor mange penge, der tænkes anvendt (samlet eller på et givet overordnet område).

Nedenfor forklares nærmere, at når Finansministeriet kun sjældent indregner dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer, hænger det overordnet set sammen med:

1. at de dynamiske effekter teoretisk set kan være både positive og negative, og at den offentlige sektor i Danmark er stor og veludbygget.
2. at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at etablere generelt anvendelige regnemetoder for dynamiske virkninger af det offentlige forbrug. I forbindelse med særskilte vurderinger af konkrete tiltag eller forslag foreligger der endvidere i mange tilfælde ikke et tilstrækkeligt (empirisk) grundlag for at indregne virkninger på fx arbejdsudbuddet.

Det bemærkes, at der tidligere er etableret regneprincipper for, hvordan ændringer i arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige sammensætning påvirker arbejdsudbuddet og produktiviteten, og at der lægges op til fremadrettet rutinemæssigt at indregne et vækstbidrag fra offentlige investeringer (i bygninger og anlæg), som afspejler et ”mekanisk” bidrag til produktionskapaciteten i økonomien, *jf. boks 1.2 og afsnit 1.2.*⁴

Ad 1. Forventning til effekter af uspecificerede ændringer i de samlede offentlige udgifter

Både offentlige forbrugsudgifter og offentlige investeringer medgår til, at det offentlige kan levere en række serviceydelser i bred forstand, herunder sundhedsydelser, uddannelse, børnepasning, forskning, velfungerende infrastruktur, ordenshåndhævelse mv.

Finansministeriet finder, at det bedst mulige udgangspunkt er at forudsætte nulvirkning af ikke nærmere specificerede ændringer i det offentlige serviceniveau (fx via væksten af det samlede offentlige forbrug) fra det nuværende danske udgangspunkt. Det bygger på følgende overordnede betragtninger:

- Mens nogle offentlige serviceydelser kan have positive effekter på arbejdsudbud og produktivitet, er der potentielt også negative effekter igennem en række kanaler. Nogle offentlige serviceydelser vil eksempelvis kunne have en negativ indkomsteffekt på arbejdsudbuddet. Indkomsteffekten afspejler, at når det offentlige stiller en ydelse til rådighed gratis eller subsidieret, så behøver modtagerne ikke arbejde lige så meget for at opnå et givet forbrug sammenlignet med en situation, hvor den enkelte selv finansierer den pågældende ydelse. Dette er parallelt til dynamiske virkninger af skatter, hvor Finansministeriet rutinemæssigt indregner sådanne indkomsteffekter. Negative produktivitetseffekter kan opstå i det omfang offentlig tilvejebringelse af visse ydelser er mindre effektiv end privat produktion, eller at der i mindre omfang tages hensyn til individuelle behov og ønsker angående kvalitet og mængde, når det offentlige stiller serviceydelser til rådighed. Endelig kan negative effekter på arbejdsudbud og produktivitet opstå, i det omfang offentligt finansierede serviceydelser for nogle træder i stedet for privat forbrug af

⁴ Med *dynamiske* effekter af offentlige investeringer menes således i det følgende virkninger (fx på arbejdsudbud), som ligger ud over dette mekaniske vækstbidrag.

højere kvalitet, som i højere grad ville have understøttet produktivitet og arbejdsudbud.

- Mens de offentlige udgifter til serviceydelser på en række områder *samlet set* kan have positive virkninger på velstand og arbejdsudbud, må sådanne virkninger af yderligere udgiftsforøgelser overordnet set forventes at aftage med ressourceindsatsen. Eksempelvis må eventuelle positive arbejdsudbuds- og produktivitetseffekter af at bruge yderligere ressourcer på uddannelse eller børnepasning alt andet lige forventes at være mindre, hvis der i forvejen anvendes mange ressourcer på disse formål, og en stor andel af børn og unge i forvejen henholdsvis passes i daginstitution og tager en uddannelse af god kvalitet. Omvendt vil de negative arbejdsudbudseffekter af en generel (proportional) forøgelse af indkomstskatterne være gradvist stigende.
- Offentlige serviceydelser tjener en række formål udover arbejdsudbud og velstand. Det er fx hensyn til sundhed, miljø, tryghed og sikkerhed, som set i forhold til borgernes samlede velbefindende ikke ville blive tilgodeset i tilstrækkeligt omfang i en helt ureguleret markedsøkonomi (fx pga. såkaldte markedsfejl). Hertil kommer hensyn til fordelingen af indkomster og forbrugsmuligheder. Selvom velstandsniveauet spiller en central rolle i forhold til at understøtte borgernes samlede velbefindende eller *velfærd*, så tilrettelægges de offentlige udgifter og indtægter således også ud fra en række andre relevante hensyn, som kan indebære en afvejning mod det samlede velstandsniveau.
- Det gælder som udgangspunkt, at når målet er at opnå størst muligt samlet velbefindende for borgerne, vil offentlige udgifter og skatter have en tendens til at være *højere* end det, som isoleret set giver størst mulig samlet materiel velstand. Det vil afspejle, at der herved tilstræbes eksempelvis en mere lige fordeling af indkomster og udbredt økonomisk tryghed, eller at der opnås helbreds- og miljømæssige gevinster. Hvor stort et velstandstab, der kan og bør accepteres for at tilgodese blandt andet fordelingspolitiske hensyn – og dermed om eksempelvis lavere skatter bør prioriteres over et højere offentligt serviceniveau (eller omvendt) – er naturligvis et politisk spørgsmål, hvis svar vil afhænge af politisk ståsted.

På det overordnede plan leder disse betragtninger til en situation som illustreret i figur 1.1. I den illustrerede situation er velstandseffekten af en generel forøgelse af de offentlige serviceydelser (givet sammensætningen) initialt positiv og høj, men aftager med omfanget af udgifterne. De negative velstandseffekter af en generel forøgelse af skatterne (ligeledes givet sammensætningen) er initialt lave, men stiger med det rejste skatteprovenu.

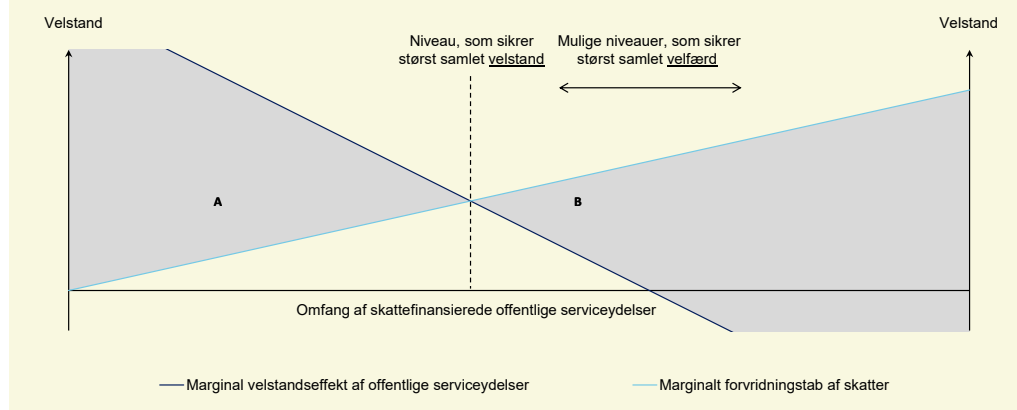
Når Danmark i en international og (langsigtet) historisk sammenhæng har en stor offentlig sektor, afspejler det i vid udstrækning, at der politisk lægges vægt på hensyn, som rækker ud over og kan indebære en afvejning i forhold til dynami-

ske effekter på den materielle velstand (arbejdsudbud og produktivitet). Dette omfatter fordelingsmæssige hensyn eller hensyn til sundhed, klima, tryghed mv.

Det giver umiddelbart anledning til en forventning om, at de skattefinansierede offentlige serviceydelser i Danmark – givet sammensætningen af udgifter og indtægter – har nået et omfang, der overstiger det niveau, som et snævert hensyn til (den materielle) velstand ville tilsi. Denne betragtning bygger ikke på, at de skattefinansierede offentlige serviceydelser har netop det niveau, der leder til størst muligt velbefindende, hvilket er et politisk spørgsmål.

Figur 1.1

Stiliseret illustration af forventet sammenhæng mellem omfang af skattefinansierede offentlige serviceydelser og effekt på velstand (givet sammensætningen af serviceydelser og skatter)



Anm.: Figuren er illustrativ, blandt andet fordi der tages udgangspunkt i en given sammensætning af de offentlige serviceydelser (herunder på tværs af områder) og skatteindtægter (fordelt på skatteinstrumenter). I praksis vil prioriteringen af offentlige serviceydelser og skatteinstrumenter ske på baggrund af velfærdseffekt og ikke velstandseffekt. Dermed vil sammensætningen af offentlige forbrugsudgifter og skatteinstrumenter ikke nødvendigvis være uafhængig af størrelsen af den offentlige sektor, og velstandseffekten af de offentlige serviceydelser vil ikke nødvendigvis i praksis være monotont aftagende. Figuren afspejler det forventede overordnede billede såfremt den offentlige sektors størrelse øges ved en generel forøgelse (dvs. givet den nuværende fordeling) af de offentlige udgifter til serviceydelser på de forskellige områder finansieret af en generel forøgelse (givet den nuværende vægt på forskellige skatteinstrumenter/progressivitet i skattesystemet) af skatterne.

Ovenstående betragtninger giver anledning til to *retningspile* for regneprincipper for dynamiske virkninger af mindre ændringer i omfanget af de offentlige serviceydelser fra det nuværende danske udgangspunkt, som Finansministeriets nuværende regneprincipper er konsistente med:

For det *første* må det overordnet set forventes, at velstandseffekten af en yderligere generel forøgelse af niveauet for de offentlige serviceydelser er lavere end velstandstabet ved en yderligere generel forøgelse af skatterne. Dermed vil en generel reduktion i skatter og udgifters størrelse isoleret set trække i retning af et højere BNP. En sådan velstandsstigning skal naturligvis afvejes i forhold til de andre konsekvenser (herunder fordelingsmæssige), som er relevante for borgernes samlede velbefindende. Det er et politisk spørgsmål.

For det *andet* er det i princippet ikke uden videre muligt at sige noget om, hvorvidt effekterne af en mindre ændring af det generelle niveau for de offentlige serviceydelser isoleret set er større eller mindre end nul. Det usikre fortegn ved mindre ændringer fra det nuværende udgangspunkt er fuldt foreneligt med, at det offentlige forbrug (evt. på et givent område) kan have leveret et betydeligt bidrag til velstandsniveauet sammenlignet med en situation, hvor det ikke blev afholdt.⁵

At usikkerheden om eventuelle effekter af mindre ændringer i niveauet for de offentlige serviceydelser vedrører ikke bare størrelsesordenen, men også fortegn, hænger blandt andet sammen med potentialet for negative effekter, herunder negative indkomsteffekter på arbejdsudbuddet, *jf. ovenfor*.⁶

Tilstedeværelse af negative effekter betyder, at når Finansministeriet som udgangspunkt regner med en neutral effekt på arbejdsudbud og produktivitet af ændringer i de offentlige udgifter til serviceydelser, indebærer det en implicit forudsætning om, at dele af udgifterne skal have direkte positive virkninger for at den samlede effekt kan være neutral. Forudsætningen svarer endvidere til, at der tages det udgangspunkt, at en forøgelse af aktiviteten i den offentlige sektor ikke understøtter arbejdsudbud og produktivitet i hverken større eller mindre grad end den alternative (private) aktivitet, der – givet den strukturelle beskæftigelse – ellers ville have fundet sted.

Det bemærkes, at den gren af den økonomiske faglitteratur, som på makroøkonomisk niveau undersøger sammenhængen mellem størrelsen af den offentlige sektor og økonomisk vækst på tværs af lande, overordnet set ikke giver noget entydigt billede af, at der skulle være tale om en enten positiv eller negativ sammenhæng. I nyere studier findes der dog tegn på en negativ sammenhæng for velstående lande, *jf. kapitel 2*. Idet Danmark er blandt de velstående lande, som i en international sammenhæng har den største offentlige sektor relativt til BNP, er disse resultater forenelige med, at Danmark har nået et punkt, hvor yderligere generelle skattefinansierede forøgelser af det offentlige serviceniveau har en negativ effekt på den materielle velstand (som illustreret i figur 1.1).

Nogle studier i denne litteratur lægger vægt på, at eventuelle virkninger kan variere på tværs af udgiftsområder. Resultater angående virkninger af ændringer i det samlede udgiftsniveau må derfor opfattes som betinget på sammensætningen.

⁵ I figuren er dette illustreret ved, at arealet A, som udtrykker den positive nettoeffekt på den samlede velstand af skattefinansierede offentlige serviceydelser op til punktet, hvor den samlede velstand maksimeres, er større end arealet B, som udtrykker den negative nettoeffekt på den samlede velstand af skattefinansierede offentlige serviceydelser forbrug efter dette punkt. Således er den samlede nettoeffekt på velstanden af skattefinansierede offentlige serviceydelser i figuren positiv, mens margineffekten er negativ.

⁶ Det bemærkes, at nettovirkningen på arbejdsudbuddet af en generel forøgelse af indkomstskatterne teoretisk set også er uklar, hvilket skyldes modsatrettede indkomst- og substitutionseffekter. Når Finansministeriet vurderer arbejdsudbudsvirkningerne af konkrete skattetiltag sker det således på basis af empiriske undersøgelser af størrelsesordenen af både indkomst- og substitutionseffekterne, som gør det muligt at skønne over begge disse effekter ved konkrete skattetiltag (hvilket danner grundlag for opgørelse af den samlede effekt).

Det bemærkes, at, i det omfang den makroøkonomiske litteratur peger på overordnede områder, hvor der kan være en positiv effekt, så er det primært uddannelse og (infrastruktur)investeringer, som fremhæves. På disse områder har Finansministeriet metoder til opgørelse af effekter på den samlede velstand, *jf. boks 1.2 ovenfor og afsnit 1.2 nedenfor (samt kapitel 3 og 4)*.

Der er en række væsentlige forbehold for, i hvilket omfang resultaterne fra den omtalte makroøkonomiske litteratur kan tages for pålydende. Der er således primært tale om indikationer, og denne type studier kan ikke umiddelbart danne grundlag for etablering af regnemetoder, som kan anvendes tværgående til indregning af dynamiske effekter af offentlige forbrugsudgifter.

Det bemærkes, at de omtalte retningspile ikke er endegyldige, logiske nødvendigheder. De gjorte betragtninger og illustrationen i figur 1.1 tjener primært som baggrund for Finansministeriets vurdering af, at det i praksis er det bedst mulige udgangspunkt ikke at indregne dynamiske effekter ved ændringer i den samlede offentlige forbrugsvækst. Det samme gør sig gældende ved konkrete tiltag, såfremt der ikke er tilstrækkeligt empirisk belæg for andet.

Ad 2. Grundlaget for generelle regneprincipper og vurdering af konkrete tiltag

Som det fremgår ovenfor, må politiske tiltag specificeres nærmere end blot hvilket overordnet indtægts- eller udgiftsområde de tilhører samt den tiltænkte provenuvirkning, hvis der skal foretages praktisk anvendelige skøn over de dynamiske effekter. Vurdering af dynamiske effekter vil således som udgangspunkt skulle tage udgangspunkt i mere konkrete tiltag eller prioriteringer.

Vurderinger af konkrete tiltag vil i praksis kunne foretages hurtigere og oftere, i det omfang der for virkninger igennem bestemte kanaler kan etableres generelle regnemetoder, som ved hjælp af enkelte objektive informationer om et givent tiltag kan give et tilstrækkeligt sikkert skøn over de potentielle dynamiske virkninger.

Det har fx været muligt at etablere generelle regnemetoder for, hvordan ændringer i den disponible indkomst og dennes afhængighed af arbejdsomfanget påvirker arbejdsudbuddet, som kan anvendes på tværs af konkrete tiltag på personskatteområdet.

Dette hænger sammen med, at påvirkningen af timearbejdsudbuddet ved ændringer i skattesystemet teoretisk kan afgrænses til to umiddelbart kvantificerbare kanaler – indkomstniveauet og marginallønnen efter skat (hhv. en indkomst- og en substitutionseffekt) – samt at der foreligger empiriske estimater for betydningen af hver af disse (såkaldte elasticiteter). Tilsvarende kan påvirkningen af deltagesbeslutningen afgrænses til effekten på (netto)kompensationsgraden. I praksis har det derudover betydning, at udmøntningen af skatteændringer kan specificeres med sikkerhed på forhånd og dermed er kendt, samt at der er et naturligt

reference- eller grundforløb at holde ændringerne op imod (uændret skattepolitik/-lovgivning), *jf. også tabel 1.1.*

Tabel 1.1

Baggrund for etableringen og anvendelse af generelle regnemetoder for arbejdsudbudsvirkninger af konkrete tiltag vedrørende personbeskatningen

	Arbejdsudbudsvirkning af ændringer i skatter
Forudsætninger for etablering og anvendelse af generelle regnemetoder	
Generelt anvendelig teoretisk ramme for tiltag på området	✓
Empiriske resultater, som kan anvendes bredt på tværs af tiltag på området	✓
Udmøntning typisk kendt tilstrækkeligt detaljeret på forhånd	✓
Klart referenceforløb	✓

Anm.: Tabellen skal ikke tages som et udtryk for, at der slet ikke er usikkerhed eller visse udfordringer forbundet med det teoretiske eller empiriske grundlag for regnemetoderne på skatteområdet. Den skal tages som et udtryk for, at forudsætningerne for etableringen af generelt anvendelige regnemetoder, som vurderes at give konsistente og middelrette vurderinger af konkrete tiltag, er til stede i tilstrækkeligt omfang. Forudsætningerne oplyst i tabellen er uddybet i kapitel 5.

Der er i sagens natur usikkerhed forbundet med de forudsætninger og den empiri, som ligger til grund for disse regnemetoder. Dermed er der også usikkerhed forbundet med de kvantitative skøn, som udarbejdes på denne baggrund. Der vurderes dog at være tilstrækkeligt grundlag for, at anvendelsen af disse regnemetoder giver anledning til konsistente konsekvensvurderinger af konkrete ændringer i skattesystemet, som er mere retvisende end at forudsætte en neutral effekt.

Som nævnt er regnemetoderne for arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i personskatterne reelt regnemetoder for arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i den disponible indkomst og dennes afhængighed af arbejdsomfanget. Disse regnemetoder kan derfor også anvendes til at vurdere de afledte arbejdsudbudsvirkninger af tiltag på andre områder, som virker via denne kanal. Dette omfatter blandt andet forbrugsafgifter og brugerbetaling i forbindelse med offentlige serviceydelser.

Således kan regnemetoderne bidrage til at belyse arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i egenbetalingen til børnepasning eller tandpleje, *jf. også kapitel 3.* I sådanne tilfælde vil de omtalte regneprincipper dog ikke nødvendigvis kunne afdekke alle relevante virkninger for fx de offentlige finanser – særligt ved meget betydelige ændringer i egenbetalingen – hvorfor sådanne vurderinger typisk ledsages af forbehold og kvalitative vurderinger af øvrige mulige effekter.⁷

⁷ Dette svarer fx til, at vurdering af påvirkning af de offentlige finanser af afgifter på specifikke varer – ud over vurdering af arbejdsudbudsvirkningen – omfatter en vurdering af påvirkningen af forbrugssammensætningen, som i tilfælde med væsentlige forskelle i afgiftsniveaet på den pågældende vare og øvrigt forbrug kan være af væsentlig betydning.

Regnemetoderne, som anvendes på skatteområdet, kan dog ikke anvendes generelt til at foretage vurderinger af arbejdsudbudsvirkningerne af konkrete tiltag under det offentlige forbrug.⁸

Overordnet set er der ikke på samme måde som for personskatteområdet etableret regnemetoder, der kan anvendes til at skønne over fx arbejdsudbudseffekter på tværs af de mange mulige tiltag vedrørende offentlige serviceydelser. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at offentlige serviceydelser kan være langt mere forskelligartede i de måder, hvorpå de potentielt kan påvirke arbejdsudbuddet.

Således eksisterer der ikke en teoretisk ramme, som generelt kan afgrænse fx arbejdsudbudsvirkningerne af konkrete tiltag vedrørende offentlige serviceydelser til få og umiddelbart kvantificerbare kanaler. Til dels som en følge heraf foreligger der heller ikke empiriske estimater, som kan anvendes bredt på tværs af konkrete tiltag på dette område.

Derudover er det typisk vanskeligt eller uhensigtsmæssigt fra centralt hold på forhånd at specificere udmøntningen af ændringer i rammerne for det offentlige forbrug tilstrækkeligt detaljeret, idet den konkrete udmøntning typisk sker som et led i den decentrale planlægning og opgavevaretagelse, fx i kommuner og regioner samt statslige enheder. Endelig kan det for de offentlige serviceydelser være vanskeligere at vurdere, om konkrete tiltag i forbindelse med et givent politisk initiativ kan siges at ligge ud over, hvad der må forventes at være en del af det naturlige referenceforløb for opgavevaretagelsen i den offentlige sektor, og dermed ikke allerede implicit indgår i grundforløbet i de mellemfristede fremskrivninger.

Disse generelle forhold udelukker ikke, at der i nogle tilfælde vil kunne opstilles faste regnemetoder for dynamiske effekter igennem bestemte kanaler, som kan understøtte indregning af dynamiske effekter af konkrete tiltag på udgiftssiden (eller for den sags skyld på indtægtssiden), såfremt der er tilstrækkeligt grundlag herfor. Eksempelvis er der etableret regnemetoder for dynamiske effekter, der knytter sig til arbejdsstyrkens overordnede uddannelsesniveau, *jf. også boks 1.2 og kapitel 3*. Såfremt der fx i forbindelse med en anledning til at foretage konkrete vurderinger af tiltag på et givet område identificeres en mulighed for at etablere sådanne faste regneprincipper for dynamiske effekter via en given kanal, vil dette blive gjort.

Fraværet af generelt anvendelige regnemetoder på området betyder, at der i konkrete tilfælde så vidt muligt må foretages en særskilt vurdering af grundlaget for at skønne over dynamiske virkninger. Såfremt forudsætningerne er til stede – herunder at der foreligger et tilstrækkeligt empirisk grundlag – vil dynamiske virkninger på fx arbejdsudbud eller produktivitet blive indregnet og indgå i et

⁸ Dette spørgsmål berøres også i kapitel 2 (boks 2.8).

eventuelt beslutningsgrundlag. Det har fx været tilfældet ved tiltag, der vedrører den aktive beskæftigelsesindsats, *jf. kapitel 3*.

Udfordringerne med at etablere generelle regnemetoder på området medvirker imidlertid også til, at der kun sjældent er tilstrækkeligt grundlag – herunder empirisk – for at afgøre fortegn og størrelsesorden af eventuelle effekter af konkrete tiltag fra det nuværende udgangspunkt. Det bemærkes i den forbindelse, at empiriske studier ofte fokuserer på bestemte effekter, og at et tilstrækkeligt empirisk grundlag blandt andet forudsætter, at de mest relevante potentielle effekter så vidt muligt er afdækket – både de positive og de negative.

Det bemærkes derudover, at det ikke kun er på udgiftssiden, at potentielle effekter ikke indregnes, fordi grundlaget vurderes at være utilstrækkeligt. Eksempelvis omfatter de ovenfor omtalte regnemetoder ikke alle potentielle virkninger af ændringer i fx personskatterne. Således kan der potentielt være effekter på den enkeltes produktivitet, fx via øget arbejdsintensitet eller (på sigt) i kraft af øget tilskyndelse til at tage en uddannelse, som der ikke på nuværende tidspunkt vurderes at være tilstrækkeligt grundlag for at etablere faste regnemetoder for.

Der kan generelt være tilfælde, hvor der er en formodning om, at et givent tiltag på enten indtægts- eller udgiftssiden af de offentlige finanser vil kunne have bestemte dynamiske effekter, uden at der er tilstrækkeligt grundlag for at kvantificere eller indregne disse. Dette vil som udgangspunkt blive bemærket blandt de forbehold, som ledsager de kvantitative vurderinger, og eventuelle dynamiske effekter vil blive opfanget og indregnet i de mellemfristede fremskrivninger i takt med, at de konstateres, *jf. også afsnit 1.3*.

Samlet set er der efter Finansministeriets opfattelse ikke grundlag for at drage generelle konklusioner om, at de konsekvensvurderinger, der udarbejdes, skulle være ubalancerede.

Endelig bemærkes, at Finansministerierne i Norge og Sverige samt Centralplanbureauet i Holland ligeledes har etablerede regnemetoder for arbejdsudbudsvirkninger af personbeskatningen, og at de i vid udstrækning baserer eventuelle skøn over dynamiske virkninger af ændringer i omfanget af offentlige serviceydelser på særskilte og konkrete vurderinger fra gang til gang, *jf. også kapitel 5*.

1.2 Indregning af vækstbidrag af offentlige investeringer

Offentlige investeringer i eksempelvis infrastruktur, skoler, sygehuse, børnehaver mv. kan understøtte både den offentlige og private produktion. For så vidt angår offentlige investeringer har Finansministeriet ved tidligere lejligheder indregnet et vækstbidrag på mellemfristet sigt fra øgede investeringer. Dette var tilfældet i *Vækstplan DK* fra 2013.

I denne rapport vurderes det, at et sådant vækstbidrag fra offentlige investeringer i fysisk kapitalapparat (bygninger og anlæg) fremover bør indregnes rutinemæssigt i de mellemfristede fremskrivninger. Virkninger af offentlige investeringer i forskning og udvikling er som udgangspunkt forbundet med større usikkerhed. Det bemærkes, at der pågår et arbejde med at styrke det faglige fundament for at vurdere effekterne af den eksisterende offentlige forskningsindsats, *jf. også kapitel 4*.

Det omtalte vækstbidrag fra fysiske investeringer kan tilskrives den forøgelse af den samlede produktionskapacitet i økonomien, der følger af den forøgelse af det (offentlige) kapitalapparat, som investeringerne giver anledning til.⁹ Dette adskiller sig i princippet ikke fra, at der indregnes forøgelser af produktionskapaciteten i økonomien, såfremt arbejdsudbuddet øges (i den samlede produktion indgår både arbejdskraft og kapitalapparat som produktionsfaktorer).

Eksempelvis vil en forøgelse af det offentlige kapitalapparat – fx i form af bedre bygninger, it-udstyr, køretøjer mv. – for uændret offentlig beskæftigelse og offentligt varekøb kunne muliggøre en øget produktion af offentlige serviceydelser (mængde og/eller kvalitet), som stilles til rådighed for den private sektor og borgerne. Det bemærkes, at det er en separat politisk prioritering, hvordan øget produktionskapacitet i økonomien skal fordeles mellem offentlig og privat anvendelse.

Det umiddelbare vækstbidrag vil ikke nødvendigvis være snævert knyttet til den offentlige sektor. I situationer, hvor det øgede offentlige kapitalapparat også indgår som input i produktionen i den private sektor – fx fordi erhverv også trækker på den offentlige infrastruktur – vil bidraget til BNP (til dels) udtrykke øget privat produktion. Hertil kommer, at hvis det offentlige serviceniveau (inkl. kapitaltjenester) fastholdes i forbindelse med en forøgelse af den offentlige produktionskapacitet, vil der kunne frigives arbejdskraft til den private sektor. Vækstbidraget vil i et sådant tilfælde kunne tilskrives en forøgelse af aktiviteten i den private sektor.

Uanset om produktionen øges i den offentlige eller private sektor vil det afspejles i den samlede aktivitet i økonomien, og det er denne effekt, som fremadrettet rutinemæssigt vil blive indregnet som en stigning i BNP. Idet vækstbidraget afspejler øget potentiel produktion afledt af en forøgelse af en produktionsfaktor, er der ikke tale om en egentlig dynamisk eller afledt effekt, men snarere en ret direkte og forholdsvis mekanisk effekt.

I forhold til potentielle dynamiske effekter herudover bemærkes, at forudsætninger om BNP-vækst mv. i de mellemfristede fremskrivninger bygger på en forud-

⁹ Opgørelsen af vækstbidraget svarer overordnet til, at offentlige investeringer som udgangspunkt sidestilles med private investeringer fsva. forudsætninger om virkninger på produktionskapaciteten i de mellemfristede fremskrivninger, *jf. også kapitel 4 for nærmere beskrivelse*.

sætning om løbende gennemførelse af bl.a. infrastrukturprojekter, som medgår til, at eksempelvis infrastrukturen kan holde trit med det samlede aktivitetsniveau, *jf. også kapitel 4.*

1.3 Om brugen og betydningen af skøn for dynamiske effekter

Med henblik på at sætte rapportens emne i perspektiv uddybes i dette afsnit, hvordan skøn for dynamiske virkninger indgår i grundlaget for den politiske beslutningsproces og hvilken betydning, det overordnet kunne have for fx de planlagte rammer til offentligt forbrug, hvis der var grundlag for at antage konkrete dynamiske virkninger heraf.

Til dette formål tages udgangspunkt i de dimensioner, som er nævnt i indledningen, hvori kvantitative skøn for dynamiske effekter er særligt relevante i forhold til den praktiske tilrettelæggelse af finanspolitikken:

1. Politiske målsætninger om initiativer, der øger produktivitet og arbejdsudbud på mellemfristet sigt, som har været opstillet fra *Vækstplan DK, 2013* og frem til *Vækst og Velstand 2025, 2017.*
2. Om de afledte virkninger af et initiativ på arbejdsudbuddet mv. kan medføre et dynamisk provenu, som betyder, at initiativet får en positiv (eller negativ) selvfinansieringsgrad, fx i forbindelse med politiske aftaler.

Der samles op på disse forhold i de mellemfristede fremskrivninger og beregningerne af den langsigtede holdbarhed, herunder virkninger, der optræder efter den mellemfristede planlægningshorisont (aktuelt 2025).

Ad 1. Målsætninger om øget vækst frem mod 2020/2025: produktivitet og beskæftigelse

Siden *Vækstplan DK (S-SF-R regeringen, 2013)* har der været opstillet politiske målsætninger om initiativer, der øger produktivitet og arbejdsudbud på mellemfristet sigt. Dette er også tilfældet i den seneste mellemfristede plan, *Vækst og Velstand 2025 (V-LA-K regeringen, 2017).*

De opgjorte bidrag til realisering af beskæftigelsesmålsætningerne har primært omfattet reformer af arbejdsmarkedsregler og overførsler samt skattetiltag. På produktivitetssiden har der blandt andet indgået skattetiltag (fx selskabsskattenedsættelsen i *Vækstplan DK, 2013* og PSO-aftalen 2016) samt diverse erhvervsrettede tiltag, herunder tiltag rettet mod skærpet konkurrence og en mere effektiv forsyningssektor. Produktivitetseffekter kan øge reallønnen for de beskæftigede såvel som realindkomsten for overførselsmodtagere.

For så vidt angår offentlige investeringer blev der som nævnt ovenfor i *Vækstplan DK 2013* indregnet et vækstbidrag fra øgede offentlige investeringer.

For så vidt angår offentligt forbrug, herunder uddannelsesudgifter, er der i statusopgørelserne for indfrielse af vækstmålsætningen ikke indregnet produktivtets- og beskæftigelsesbidrag til realisering af de mellemfristede mål for 2020 eller 2025. Det hænger sammen med, at mens øget uddannelsesniveau kan styrke produktivitet og velstand på sigt (dvs. den langsigtede dynamiske virkning på BNP er positiv), så er bidraget til beskæftigelse og BNP typisk negativt på kortere sigt på grund af reduceret arbejdsudbud for unge under uddannelse. De positive virkninger efter endt uddannelse af et uddannelsesløft for ungdomsårgangene slår først fuldt igennem på BNP mv. over 40-50 år, *jf. også kapitel 3*.

Konsekvenserne af øget uddannelsestilbøjelighed – herunder i forbindelse med S-SF-R regeringens løft af uddannelsesmålsætningerne og kontanthjælpsreformen 2013 – er løbende indregnet i de mellemfristede fremskrivninger. Men fordi de negative virkninger på unges arbejdsudbud på kortere sigt ikke er udtryk for de langsigtede virkninger, medgår de ikke i de løbende statusopgørelser af, hvor meget nye initiativer bidrager til indfrielse af BNP-målsætningen på mellemfristet sigt.

Derudover gælder det for en række tiltag, at der ikke kan fastlægges tilstrækkeligt sikre skøn for arbejdsudbudsvirkningerne på forhånd. Udover potentielle virkninger af ændringer i den samlede ramme til offentligt forbrug gælder det fx elementer i aftalen *Flere år på arbejdsmarkedet* (juni 2017) og to- og trepartsaftalerne fra 2016. Det har ikke været muligt at fastlægge skøn for arbejdsudbudsvirkningerne af initiativer i disse aftaler på forhånd, da der ikke er tilstrækkeligt empirisk grundlag herfor. Positive arbejdsudbudseffekter, der ligger ud over det, som kan indregnes på forhånd, vil indgå i den almindelige tilrettelæggelse af finanspolitikken og blive indregnet i de mellemfristede fremskrivninger i takt med, at de indtræder.

Ad 2. Dynamisk provenu og selvfinansieringsgrad

De afledte virkninger af et initiativ på fx arbejdsudbuddet eller på forbrugssammensætningen kan medføre et dynamisk provenu, som indebærer, at initiativet har en såkaldt selvfinansieringsgrad. Selvfinansieringsgraden måler, hvor stor en del af den umiddelbare udgift til initiativet (efter eventuelt tilbageløb), der skønnes at blive modvirket i form af øgede indtægter fra afledte adfærdsændringer.

Betydningen af selvfinansieringsgraden kan illustreres i et simpelt eksempel. Hvis fx et initiativ har en selvfinansieringsgrad på 4-8 pct., svarende til de økonomiske ministeriers forudsætning for brede skatteinstrumenter som bundskattesatsen, satsen for beskæftigelsesfradraget eller arbejdsmarkedsbidragssatsen,¹⁰ vil virkningen på den strukturelle offentlige saldo ('prisen' for initiativet) være 4-8 pct. mindre end den umiddelbare virkning efter tilbageløb.

¹⁰ Se også Skatteministeriet (2017).

Hvis en regering fx konkret overvejer en skatnedsættelse af den art på 1 mia. kr. efter tilbageløb, finansieret ved lavere offentligt forbrug, vil indregning af den dynamiske effekt af lavere skat betyde, at det offentlige forbrug skal reduceres med 0,92-0,96 mia. kr. i stedet for 1 mia. kr. for at fastholde uændret strukturel saldo. Hvis omvendt en regering overvejer at sætte skatten op for 1 mia. kr., vil det kunne finansiere en stigning i det offentlige forbrug på 0,92-0,96 mia. kr. frem for 1 mia. kr.

For nogle skatteændringer vil selvfinansieringsgraden være højere end for de brede indkomstskatter nævnt her. For andre vil den være lavere. Dette vil typisk også afspejle den fordelingsmæssige profil af ændringerne i de pågældende skatter.

Som nævnt kan den dynamiske virkning af ændret offentligt forbrug være både positiv og negativ. Betydningen af en evt. positiv eller negativ selvfinansieringsgrad kan ligeledes illustreres i et simpelt hypotetisk eksempel, *jf. boks 1.3*.

Boks 1.3

Illustration af mulig betydning af en eventuel selvfinansieringsgrad af offentligt forbrug

Som nævnt kan den dynamiske virkning på fx arbejdsudbud af en generel forøgelse af det offentlige forbrug være både positiv og negativ, og den må som overordnet retningspil ventes at være mindre end for en generel forøgelse af skatterne, *jf. også afsnit 1.1*.

Hvis det som et rent hypotetisk eksempel lægges til grund, at selvfinansieringsgraden for en ændring i det samlede offentlige forbrug (givet sammensætningen) er ca. halvt så stor som for proportionale skatter, dvs. fx 2-4 pct., vil en regering, der overvejer at sætte skatten op for 1 mia. kr. efter tilbageløb, kunne finansiere en stigning i det offentlige forbrug på 0,96-0,98 mia. kr. mod en stigning på 0,92-0,96 mia. kr., hvis selvfinansieringsgraden af offentligt forbrug er 0. Omvendt vil en regering, der overvejer at sætte skatten ned med 1 mia. kr., skulle finansiere dette med en mindrevækst i det offentlige forbrug på 0,96-0,98 mia. kr. frem for 0,92-0,96 mia. kr.

Hvis selvfinansieringsgraden på mellemfristet sigt er negativ med den samme størrelsesorden, vil ændringerne i finansieringskravet via det offentlige forbrug gå den modsatte vej.

Selvfinansieringsgrader af de nævnte hypotetiske størrelsesordener vil samlet set kun have beskeden betydning for vurderingen af, hvor meget rum der er til offentlige forbrugsudgifter på mellemfristet sigt, *jf. boks 1.4*.

Anm.: Anvendte tal er rent illustrative.

Kilde: Egne beregninger.

I forhold til fortegnet af mulige selvfinansieringsgrader for offentligt forbrug på mellemfristet sigt bemærkes det, at de dynamiske virkninger forbundet med offentlig finansiering af uddannelse udover grundskolen typisk vil svække den offentlige saldo inden for den mellemfristede planlægningshorisont. Det hænger sammen med, at uddannelse kan ses som en investering. En forøgelse af driftsudgifter til uddannelser udover grundskolen, som afspejler stigende uddannelses-tilbøjelighed, vil således være forbundet med højere SU-udgifter og negative arbejdsudbudsvirkninger i en årrække, førend de dynamiske effekter på langt sigt samlet set påvirker den primære offentlige saldo positivt, *jf. kapitel 3*.

Det er en politisk beslutning om og hvordan et skønnet dynamisk provenu af fx skattetiltag skal disponeres. I den forbindelse bør man overordnet sondre mellem Finansministeriets *regneprincipper* og en konkret *finanspolitisk prioritering*. Hvorvidt der disponeres over adfærdsvirkninger (dynamiske effekter) i forbindelse med konkrete initiativer er udtryk for en *finanspolitisk prioritering* og ikke et regneprincip.

I forbindelse med konkrete initiativer har det historisk været sådan, at der ved præsentationen af udspil eller aftaler har været anvendt forskellige tilgange i forhold til anvendelse af de afledte effekter. Dette skyldes forskellige finanspolitiske prioriteringer af, om det har været ønsket at disponere over f.eks. positive adfærdseffekter, eller hvorvidt det har været ønsket, at adfærdseffekterne skulle bidrage til at styrke det generelle finanspolitiske råderum.

Når der foreligger middelrette (men stadig usikre) skøn for dynamiske effekter er det ikke generelt et forsigtigt princip at undlade indregning af adfærdseffekter. Hvis en regering fx overvejer at sætte skatter op, med en skønnet negativ virkning på arbejdsudbuddet, vil det give en overvurdering af det ventede provenu, hvis der ikke tages højde for adfærd. Om indregning af adfærdseffekter er mere eller mindre forsigtigt end at udelade skønnede effekter afhænger således af den konkrete sammenhæng.

Betydning for usikkerhed om mellemfristede fremskrivninger og langsigtet holdbarhed

Uanset om skønnede dynamiske virkninger disponeres i forbindelse med en konkret politisk aftale eller ej vil de altid indgå i de mellemfristede fremskrivninger. Det afspejler, at de mellemfristede fremskrivninger skal give et så retvisende og dækkende billede som muligt af udviklingen i dansk økonomi.

Skøn over virkningerne af økonomisk-politiske tiltag er altid forbundet med usikkerhed. Det gælder både de umiddelbare og de afledte virkninger. Det centrale er, at skønnene skal være så retvisende som muligt, hvilket vil sige middelrette.

Hvis den strukturelle offentlige saldo efterfølgende udvikler sig bedre eller værre end antaget, fx som følge af større eller mindre adfærdsvirkninger end skønnet, vil dette skulle håndteres i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken.

Som et eksempel på betydningen af dynamiske effekter for arbejdsudbuddet er der i den seneste mellemfristede fremskrivning indregnet en effekt af skatteaftaler på ca. 9.500 fuldtidspersoner fra 2018 til 2025 (0,3 pct. af beskæftigelsen i fuldtidspersoner i 2025), som følger af *Aftale om skattereform 2012* samt *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger 2018*. Knap to

tredjedele heraf afspejler skatteændringer, mens godt en tredjedel afspejler ændringer vedrørende overførsler, herunder mindre regulering.¹¹

Som nævnt er skøn for dynamiske virkninger – ligesom andre skøn – forbundet med usikkerhed. Et indtryk af usikkerhedens betydning for den mellemfristede saldfremskrivning kan opnås ved følgende eksempel.

Hvis arbejdsudbudseffekten skulle vise sig at være fx halvt så stor som skønnet af ministerierne, vil det overordnet svare til en svækkelse af den strukturelle saldo med ca. 0,05 pct. af BNP i 2025. Hvis omvendt arbejdsudbudseffekten er tilsvarende større end skønnet, vil den strukturelle saldo styrkes med ca. 0,05 pct. af BNP i 2025. Det skal ses i lyset af et samlet råderum i finanspolitikken fra 2018 til 2025 på knap 30 mia. kr. (2018-niveau) eller ca. 1,3 pct. af strukturelt BNP, *jf. tabel 1.2.*

Usikkerheden forbundet med de dynamiske virkninger af ændrede skatteregler udgør dermed en beskeden del af det skønnede råderum og også en beskeden del af den samlede usikkerhed, der er forbundet med fremskrivningen af dansk økonomi til 2025.

Tabel 1.2

Betydningen af arbejdsudbudsvirkning af skatteaftaler for råderum frem mod 2025

	Råderum (2018-niveau)
Arbejdsudbudsvirkning af skatteaftaler	
Centralt skøn (KP18)	29½ mia. kr.
Arbejdsudbudsvirkning af skatteaftaler halvt så stor	28½ mia. kr.
Arbejdsudbudsvirkning af skatteaftaler halvanden gang så stor	30½ mia. kr.

Kilde: Egne beregninger.

For så vidt angår ændringer i det samlede offentlige forbrug er vurderingen som nævnt, at det bedst mulige udgangspunkt er en selvfinansieringsgrad på nul på marginalen. Det bemærkes i forlængelse heraf, at hypotetiske antagelser om en moderat positiv eller negativ selvfinansieringsgrad for ændringer i den offentlige forbrugsramme ikke ville have effekter af større praktisk betydning for den mellemfristede fremskrivning, *jf. boks 1.4.*

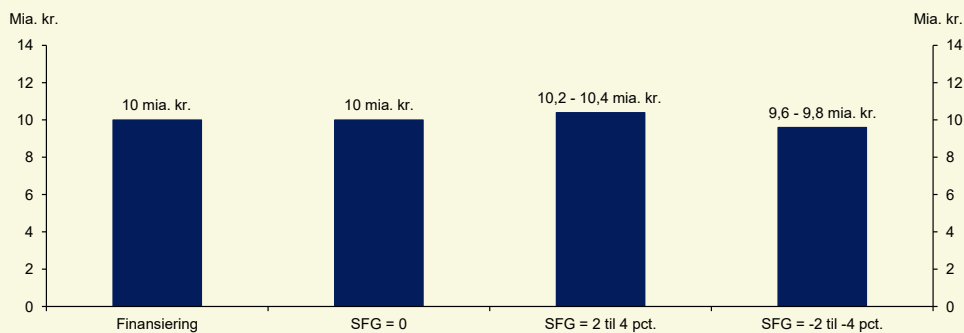
¹¹ Andre tidligere skattetiltag er i al væsentlighed indfaset i 2017 og påvirker dermed ikke den fremadrettede stigning i arbejdsudbuddet i fremskrivningen. De største reformeffekter på arbejdsudbuddet fremadrettet afspejler tilbagetrækningsreformer, hvor skønnene ikke afhænger af regneprincipper vedrørende skat eller offentligt forbrug mv. De hidtidige erfaringer med forhøjelse af efterlønsalderen svarer til det skønnede.

Boks 1.4**Illustration af mulig betydning af en eventuel selvfinansieringsgrad af offentligt forbrug**

Som nævnt kan selvfinansieringsgraden forbundet med ændringer i det offentlige forbrug være både positiv og negativ. Hvis det som et rent hypotetisk eksempel lægges til grund, at selvfinansieringsgraden for en ændring i det samlede offentlige forbrug er ca. 2-4 pct., *jf. boks 1.3*, vil det kun have beskedne betydning for vurderingen af, hvor meget rum der er til offentlige forbrugsudgifter på mellemfristet sigt.

Hvis der fx overvejes en opjustering (eller nedjustering) af væksten i det offentlige forbrug i 2018-2025 på eksempelvis $\frac{1}{4}$ pct. om året, svarer forskellen til 2 pct. af det samlede offentlige forbrug i 2025 svarende til $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Hvis der uden dynamiske virkninger af offentligt forbrug er råd til et offentligt forbrug på fx 25 pct. af BNP, vil der ved indregning af dynamiske virkninger med en hypotetisk selvfinansieringsgrad på 2-4 pct. på marginalen være plads til et offentligt forbrug på 25,01-25,02 pct. af BNP. Hvis selvfinansieringsgraden er negativ på mellemfristet sigt, vil der kunne finansieres et offentligt forbrug på 24,98-24,99 pct. af BNP.

En op- eller nedjustering af realvæksten i det offentlige forbrug på $\frac{1}{4}$ pct. om året frem til 2025 svarer illustrativt til ca. 10 mia. kr. Med en positiv eller negativ selvfinansieringsgrad af den nævnte størrelsesorden, vil realvæksten kunne ændres til et beløb i intervallet 9,6-10,4 mia. kr. i stedet for det centrale skøn på 10 mia. kr., *jf. figur a*. Realiteten er således, at den skønnede usikkerhed om selvfinansieringsgraden af offentligt forbrug højst kan forventes at have begrænset praktisk betydning for den mellemfristede planlægning.

Figur a**Betydning af selvfinansieringsgrad på $\pm 2-4$ pct. ved ændring i det offentlige forbrug på 10 mia. kr.**

Anm.: De nævnte tal er rent illustrative og holdt i runde termer.

Spørgsmålet om dynamiske effekter af offentligt forbrug på marginalen kan være væsentligt for den politiske debat og stillingtagen. Eksemplerne viser imidlertid, at den usikkerhed, der knytter sig til antagelsen om, at marginale ændringer i det samlede offentlige forbrug er forbundet med en selvfinansieringsgrad på 0 på mellemfristet sigt, ikke har stor praktisk betydning for fremskrivningen af dansk økonomi og de offentlige finanser til 2025.

1.4 Sammenfatning af de enkelte kapitler i resten af rapporten

Resten af rapporten er bygget op af fire kapitler:

2. Den offentlige sektor og dynamiske effekter
3. De enkelte udgiftsområder under det offentlige forbrug
4. De offentlige investeringer
5. Udfordringer ved indregning af dynamiske effekter af offentlige serviceydelser

Kapitel 2 gennemgår den teoretiske baggrund for offentligt forbrug og offentlige investeringer, samt beskriver de mulige kanaler for virkninger på den økonomiske aktivitet og de offentlige finanser. Dette danner udgangspunkt for den mere konkrete diskussion i kapitel 3 om de mulige effekter af de forskellige udgiftsområder, som det offentlige forbrug består af, og kapitel 4 om offentlige investeringer.

Kapitel 2 uddyber derudover baggrunden for, at Finansministeriets forudsætning om en virkning på marginalen, der for praktiske formål er nul på mellemfristet sigt for (ikke nærmere specificerede) ændringer i den samlede forbrugsramme, ikke kan siges at være ubalanceret. Kapitlets hovedbudskaber er oplistet i boks 1.5.

Boks 1.5

Hovedbudskaber i kapitel 2: Den offentlige sektor og dynamiske effekter

- Samtidig med et højt skattetryk og et højt niveau af offentlige udgifter har Danmark (og de andre nordiske lande) i en international sammenligning forholdsvis høje beskæftigelsesgrader og et højt velstandsniveau.
- Mens en række af de offentlige forbrugsudgifter overordnet set kan have positive virkninger på velstand og arbejdsudbud (også når der tages højde for finansieringen heraf), fx fordi de medgår til at udbedre markedsfejl, må virkningerne af udgiftsforøgelse på marginalen imidlertid forventes at være mindre – og kan være både positive eller negative.
- Kanaler, hvorigennem det offentlige forbrug kan have negative effekter på velstanden omfatter blandt andet indkomsteffekter. Det dækker over, at offentlige serviceydelser, som fra den enkeltes synspunkt er gratis, kan resultere i en negativ indkomsteffekt på arbejdsudbuddet, idet samme forbrug kan oprettholdes for mindre arbejdsindkomst (parallelt til indkomsteffekterne af lavere skatter). En ren indkomsteffekt opstår eksempelvis i det tilfælde, hvor øget modtagelse af den offentlige ydelse umiddelbart kan træde i stedet for den enkeltes køb og forbrug af en tilsvarende privat ydelse.
- Hertil kommer, at offentlig tilvejebringelse af serviceydelser kan være mindre effektiv end privat produktion, som er underlagt konkurrence og krav om afkast af den investerede kapital. Endvidere kan det være vanskeligere at sikre et udbud af valgmuligheder, som modsvarer individuelle behov, ønsker og underliggende betalingsvillighed, når serviceydelser leveres af det offentlige og stilles gratis til rådighed for borgerne.
- Tilstedeværelsen af negative effekter betyder, at det er en (implicit) forudsætning, at en række af de offentlige udgifter også har positive effekter (fx visse sundhedsydelser til erhvervsaktive eller børnepasning), når Finansministeriet forudsætter en samlet nul-virkning på marginalen ved ændringer i den samlede offentlige forbrugsramme.

Boks 1.5 (fortsat)

- De dynamiske BNP-virkninger af en proportional ændring i skatter og afgifter må som udgangspunkt forventes at være større end de dynamiske BNP-virkninger af tilsvarende ændringer i de offentlige udgifter. Dette bygger på den betragtning, at de offentlige udgifter til dels afspejler fordelingsmæssige hensyn samt hensyn til fx bedre sundhed, miljø eller tryghed mv. I lande som Danmark, med en stor offentlig sektor, kan der forventes at være en afvejning imellem sådanne hensyn og størrelsen af den samlede velstand, hvilket kan føre til, at den offentlige sektors størrelse overstiger, hvad et snævert hensyn til størst mulig samlet velstand ville tilsige.
- Den empiriske faglitteratur, som undersøger sammenhængen mellem størrelsen af den offentlige sektor og økonomisk vækst på tværs af lande, finder generelt ikke klare resultater – om end der er indikationer på, at sammenhængen kan være negativ i velstående lande. En vigtig pointe fra nyere studier er, at sammensætningen af både offentlige udgifter og indtægter kan have en betydning, og der er indikationer på, at udgifter til uddannelse og infrastruktur kan have positive effekter på væksten. *Jf. også Finansministeriets regnemetoder.* Der er en række forbehold overfor, hvorvidt litteraturen kan identificere egentlige årsagssammenhænge, og studierne kan som udgangspunkt ikke danne grundlag for etablering af bredt anvendelige regnemetoder for virkninger af konkrete tiltag.

Kapitel 3 beskriver sammensætningen af det offentlige forbrug og derefter gennemgås for hvert af de enkelte udgiftsområder nogle af de konkrete mulige kanaler for dynamiske effekter, nogle af de relevante problemstillinger og spørgsmål i forhold til indregning af dynamiske effekter samt eksempler på tidligere beregninger og empiriske undersøgelser, *jf. boks 1.6.*

Boks 1.6**Hovedbudskaber i kapitel 3: De enkelte udgiftsområder under det offentlige forbrug**

- Knap 30 pct. af det offentlige forbrug i 2016 kan karakteriseres som kollektivt offentligt forbrug. Kollektiv finansiering af denne type serviceydelser igennem skatteindtægter afspejler, at der i høj grad er tale om såkaldte offentlige goder, som ud fra en velfærdsbetragtning ikke vil blive tilvejebragt i tilstrækkeligt omfang ved privat finansiering.
- Mens det kollektive offentlige forbrug – herunder fx udgifter til ordenshåndhævelse, retssystemet, offentlig administration, drift af infrastruktur mv. – givetvis bidrager til at understøtte arbejdsudbud og produktivitet samlet set, er det uklart, i hvilket omfang en forøgelse af udgiftsniveauet på disse områder fra det nuværende udgangspunkt vil have yderligere positive afledte effekter.
- De resterende 70 pct. udgøres af individuelt offentligt forbrug, som i vidt omfang omfatter serviceydelser, den enkelte i princippet – og i praksis i mange andre lande – helt eller delvist ville kunne købe privat, fx via sundhedsforsikringer eller tilkøb oven i en offentlig grundydelse. De største udgiftsområder er sundhedsområdet, undervisningsområdet og social beskyttelse (herunder børnepasning og ældrepleje), hvor langt størstedelen af forbruget kan karakteriseres som individuelt offentligt forbrug.

Boks 1.6 (fortsat)

- *Sundhedsydelse og forebyggende indsatser* rettet mod personer i den erhvervsaktive alder må overordnet forventes at kunne understøtte arbejdsudbud og produktivitet. Sundhedsydelse kan dog også være komplementære til fritid, og offentlig finansiering af sundhedsydelse kan medføre en fortrængning af privat finansierede sundhedsudgifter (fx i form af private sundhedsforsikringer). I disse tilfælde vil der også kunne være negative arbejdsudbudsvirkninger. Det bemærkes, omkring 70 pct. af sundhedsudgifterne går til personer, som endnu ikke eller ikke længere er aktive på arbejdsmarkedet. Endvidere peger tidligere beregninger for *Forebyggelseskommissionen 2009* på, at der generelt ikke er grundlag for at vente positive virkninger på de offentlige finansers holdbarhed af fx en reduceret sygelighed relateret til de primære faktorer kost, rygning, alkohol og motion (KRAM-faktorerne), som samtidig øger levetiden og dermed har afledte virkninger på udgifter til behandling af andre sygdomme eller ældreomsorg senere i livet.
- På *uddannelsesområdet* har Finansministeriet regneprincipper for, hvordan øget uddannelsestilbøjelighed over tid vil slå ud i øget produktivitet og arbejdsudbud. Der regnes som udgangspunkt ikke en mekanisk virkning af øgede udgifter til uddannelse på uddannelsestilbøjeligheden og derigennem på arbejdsudbud og produktivitet. Regneprincipperne kan dog anvendes til at indregne fremadrettede virkninger af en observeret ændring i uddannelsesadfærd eller til at indregne effekter af konkrete tiltag, såfremt der er tilstrækkeligt grundlag for at skønne over effekter på uddannelsestilbøjeligheden. Derudover gælder, at en øget uddannelsestilbøjelighed på kort sigt er forbundet med lavere arbejdsudbud (under studiet), mens de positive effekter opstår gradvist over en længere årrække. Dette medvirker til, at tiltag, der øger uddannelsestilbøjeligheden, generelt ikke kan forventes at bidrage positivt til den samlede velstand eller de offentlige finanser inden for den mellemfristede planlægningshorisont.
- Udgifter på *plejeområdet* (under social beskyttelse) ligger typisk efter personen har forladt arbejdsmarkedet. Det er generelt uklart i hvilket omfang fx forøgelse af de offentlige udgifter på plejeområdet vil anspore nogle til at arbejde mere, som følge af mindre behov for selv at tage sig af ældre pårørende, eller arbejde mindre, som følge af mindre behov for selv at købe sig til ekstra pleje mv. af ældre pårørende samt mindre behov for at spare op til fx bedre pleje i egen alderdom.
- For at give kommunerne et værktøj til systematisk vurdering af økonomiske konsekvenser og omkostninger på *socialområdet* har VIVE-Incentive i samarbejde med Socialstyrelsen udviklet Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM). SØM styrker grundlaget for lokalt at foretage vidensbaserede vurderinger af konkrete sociale tiltag. SØM giver derimod ikke mulighed for at skønne over konsekvenserne ved generelt at tilføre socialområdet flere midler (hvilket heller ikke har været formålet med at udvikle modellen).
- En øget kvalitet eller lavere pris på *børnepasning* (under social beskyttelse) vil både kunne have positive og negative effekter på forældrenes arbejdsudbud. Udgangspunktet er, at der ydes betydelige tilskud til børnepasning og at langt størstedelen af danske børn under 5 år passes i daginstitutioner, hvorfor yderligere offentligt forbrug på området som udgangspunkt må forventes at have begrænset betydning for forældrenes arbejdsudbud. Der findes en række empiriske studier, der undersøger sammenhængen mellem prisen for daginstitutioner og forældres arbejdsudbud, dog med blandede konklusioner. Senest har et arbejdspapir fra De Økonomiske Råds Sekretariat (Kjeldsen, 2018) fundet, at højere takster kan være forbundet med et lidt *højere* arbejdsudbud blandt fædre (konsistent med en indkomsteffekt), mens der er tegn på, at konkrete mål for kvaliteten af børnepasningen kan have en vis positiv betydning for mødrenes og forældrenes samlede arbejdsudbud. Sådanne resultater vil (ligesom det generelt er tilfældet) indgå i grundlaget for vurdering af eventuelle konkrete forslag på området. Der er endvidere studier, der peger på, at tidlige indsatser kan have langsigtede effekter på børnenes arbejdsudbud og produktivitet. Det er dog forbundet med væsentlige udfordringer at foretage tilstrækkeligt sikre kvantitative skøn over sådanne effekter.
- Indsatser, som sigter mod at understøtte *arbejdsløse* i deres jobsøgning (under social beskyttelse) i form af den aktive arbejdsmarkedspolitik, kan hjælpe eller anspore arbejdsløse til at finde job, men kan også bidrage til at fastholde nogle i ledighed i det omfang de fjerner fokus og tid fra jobsøgningen. Tidligere er der i fx *Velfærdsaftalen 2006* og *Beskæftigelsesreformen 2014* skønnet over afledte effekter på arbejdsudbud og velstand af tiltag på dette område.

Kapitel 4 behandler offentlige investeringer og indeholder en nærmere beskrivelse af den tilgang til indregning af BNP-virkninger af ændringer i de offentlige investeringer i de mellemfristede fremskrivninger, som vil blive anvendt fremadrettet, *jf. boks 1.7*.

Boks 1.7

Hovedbudskaber i afsnit 4: De offentlige investeringer

- Ud af de samlede offentlige investeringer i 2016 udgør bygninger, anlæg og maskiner (herefter blot bygninger og anlæg) knap tre fjerdedele, mens forskning og udvikling udgør godt én fjerdedel. Hovedparten af de offentlige investeringer i forskning og udvikling udgøres af investeringer i grundforskning.
- Omkring 30 pct. af de offentlige investeringer i bygninger og anlæg udgøres af infrastrukturinvesteringer (vej- og jernbanetransport). Herefter står områderne sundhedsvæsen og undervisning for de største bidrag til de offentlige investeringer i bygge og anlæg. Formålet med de offentlige investeringer i bygninger og anlæg på et givent område svarer langt hen ad vejen til formålet med det offentlige forbrug på det pågældende område. I modsætning til det offentlige forbrug på et givent område, så indebærer offentlige investeringer dog en tidsmæssig forskydning imellem udgiften og værdiskabelsen.
- Offentlige investeringer i bygninger og anlæg øger den fremtidige produktionskapacitet i økonomien via øget kapitalapparat. Den øgede produktionskapacitet vil alt andet lige (herunder givet udviklingen i den offentlige beskæftigelse og varekøbet fra den private sektor) svare til en forøgelse af mængden eller kvaliteten af de offentlige serviceydelser, der kan tilvejebringes, hvilket muliggør en forøgelse af den samlede velstand.
- Finansministeriet vil fremadrettet anvende et generelt regneprincip for vækstbidrag af ændringer i den samlede ramme til offentlige investeringer i bygninger og anlæg i de mellemfristede fremskrivninger. Der er ikke tale om en egentlig dynamisk effekt af et højere serviceniveau, men om at et større kapitalapparat alt andet lige resulterer i en større produktionskapacitet i økonomien.
- I de mellemfristede fremskrivninger indgår en politisk bestemt investeringsramme frem til planlægningshorisonten i 2025, hvorefter det offentlige kapitalapparat antages at følge med velstands- og demografiudviklingen. Det er som udgangspunkt kun forbedringer eller forværringer i forhold til dette referenceforløb, der principielt vil kunne give anledning til at indregne ændringer i arbejdsudbuddet i forhold til, hvad der allerede ligger i de mellemfristede fremskrivninger. Det ville skulle bygge på forudsætninger om hvilke konkrete investeringsprojekter, der over en længere årrække ville blive gennemført både i referenceforløbet og i et eventuelt forløb, hvor investeringsrammen ændres. Sådanne forudsætninger vurderes som altovervejende hovedregel at være for usikre og vanskelige at verificere i praksis.
- Offentlige investeringer i forskning og udvikling udgøres primært af udgifter til grundforskning. Mens investeringer i forskning og udvikling overordnet set er en drivkraft bag den teknologiske udvikling – og dermed velstandsudviklingen på længere sigt – er det uklart, hvad virkningerne af yderligere udgifter på området fra det nuværende udgangspunkt vil betyde. Dette skal blandt andet ses i lyset af, dels at Danmark er et af de lande i verden, hvor offentlige investeringer i forskning og udvikling udgør den største andel af BNP, dels at den teknologiske udvikling i høj grad er et internationalt fænomen, som i vid udstrækning drives af den samlede forskningsindsats på globalt plan.
- Den økonomiske litteratur på området har svært at fremkomme med klare kvantitative resultater om de samfundsøkonomiske effekter af offentlige investeringer i forskning og udvikling. Dette skal blandt andet ses i lyset af den lange tidshorisont, som investeringer i særligt grundforskning har, hvilket bidrager dels til at vanskeliggøre en præcis opgørelse af effekter, dels til usikkerhed omkring, hvorvidt eventuelle målte effekter af historiske forskningsindsatser fortsat er dækkende i den aktuelle situation.
- Med henblik på at styrke det faglige grundlag for at vurdere samfundsøkonomiske effekter af investeringer i forskning og udvikling har regeringen nedsat et tværministerielt udvalg, som skal se nærmere på en række af de mulige effekter og afslutte sit arbejde ultimo 2018.

Kapitel 5 beskriver overordnede kriterier for indregning af dynamiske effekter samt de praktiske vanskeligheder ved indregning af dynamiske effekter for offentligt forbrug, herunder i forhold til etablering af generelle regneprincipper, *jf. boks 1.8*.

Boks 1.8

Hovedbudskaber i kapitel 5: Udfordringer ved indregning af dynamiske effekter af offentlige serviceydelser

- Finansministeriet tilstræber at udarbejde så retvisende skøn som muligt og har derfor som overordnet regneprincip, at der indregnes de dynamiske effekter af økonomisk-politiske tiltag, som der er tilstrækkeligt empirisk grundlag for. Det gælder både indtægts- og udgiftssiden af de offentlige finanser.
- Kriterierne for indregning af dynamiske effekter udgøres først og fremmest af et krav om tilstrækkeligt empirisk belæg for de pågældende effekter. Dernæst gælder, at udmøntningen af midler afsat til tiltag på et givent område må kendes tilstrækkeligt detaljeret og med tilstrækkelig sikkerhed på forhånd. Endelig kræver indregning i de mellemfristede fremskrivninger, at det kan godtgøres, at et givent tiltag ikke kan betragtes som indeholdt i grundforløbet.
- Etablering af regnemetoder, som i praksis kan anvendes bredt til at skønne over dynamiske virkninger på tværs af konkrete tiltag vedrørende offentlige serviceydelser, er forbundet med en række udfordringer. Det drejer sig primært om mangel på generel anvendelig teori og empiri, usikkerhed omkring udmøntning og uklarhed omkring fastlæggelse af et neutralt referenceforløb. Disse udfordringer gør sig ikke i samme omfang gældende i forhold til skøn for arbejdsudbudsvirkninger af konkrete ændringer i skattesystemet.
- Fravær af generelle regneprincipper forhindrer ikke nødvendigvis indregning af effekter, men betyder, at eventuel indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug må bero på konkrete og særskilte vurderinger af, om der for et givent tiltag er tilstrækkeligt (empirisk) belæg herfor. De nævnte udfordringer gør sig i midlertid også gældende i denne henseende – og der er ofte ikke tilstrækkeligt grundlag for at indregne effekter.
- Der gør sig en række udfordringer gældende i forhold til at opnå tilstrækkelig empirisk belæg for effekter af tiltag under det offentlige forbrug. Herunder er muligheden for at anvende resultaterne af empiriske studier på tværs af de mange forskelligartede (mulige) tiltag på området typisk begrænset. Det afledte behov for et meget stort antal empiriske undersøgelser forstærker betydningen af almindelige udfordringer forbundet med sådanne undersøgelser. Det drejer sig fx om udfordringer med at identificere egentlige årsagssammenhænge, at måle marginale (fremfor gennemsnitlige) effekter, at afdække alle de mest centrale virkninger samt at opnå aktuelle estimater for virkninger af tiltag, hvis effekter kan strække sig over meget lang tid.
- Når der modsat skatteområdet i praksis sjældent indregnes dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer, skyldes det ikke et grundlæggende princip. Det skyldes derimod, at der ofte ikke er tilstrækkeligt (empirisk) grundlag for at skønne over mulige virkninger.
- I forbindelse med ændringer i skattesystemet er der også potentielle effekter, som ikke indregnes, idet der på nuværende tidspunkt ikke vurderes at være tilstrækkeligt grundlag herfor. Det drejer sig eksempelvis om skatternes potentielle betydning for produktiviteten blandt personer på arbejdsmarkedet (fx ved at der investeres yderligere tid og kræfter i at opnå de mest produktive og vellønnede job) og tilbøjeligheden blandt de unge til at tage mere uddannelse.
- Det er Finansministeriets opfattelse, at det det bedst mulige udgangspunkt på det foreliggende grundlag er at lægge til grund, at tiltag under det offentlige forbrug er neutrale for så vidt angår dynamiske effekter i fravær af tilstrækkeligt (empirisk) grundlag for andet, *jf. også kapitel 2*. Der er efter Finansministeriets opfattelse ikke grundlag for generelt at konkludere, at de udarbejdede konsekvensvurderinger skulle være ubalancerede.

Boks 1.8 (fortsat)

- Der kan være tilfælde, hvor der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at foretage kvantitative skøn, men hvor der alligevel kan være en forventning om potentielle effekter. Dette vil som udgangspunkt blive beskrevet som en del af de relevante forhold i det konkrete tilfælde. I det omfang et givent tiltag under det offentlige forbrug, de offentlige investeringer, skatter mv. viser sig at have effekter på fx arbejdsudbud eller produktivitet, som der ikke var empirisk belæg for at skønne over på forhånd, vil disse over tid blive indregnet i de mellemfristede planer i takt med, at effekterne afspejles i skønnet for den strukturelle beskæftigelse og produktivitet.
- I Norge, Sverige og Holland er der ligeledes i vid udstrækning etableret regnemetoder, som umiddelbart kan anvendes på tværs af tiltag på skatteområdet, mens det ikke på samme måde er tilfældet for offentligt forbrug og offentlige investeringer.
- Finansministeriets regnemetoder opdateres og udvikles løbende i takt med, at der opstår anledning og tilstrækkeligt grundlag.

1A. Vægtningen af dynamiske effekter i politiske beslutninger

Den relative betydning af afledte (dynamiske) effekter i forhold til de direkte effekter og hensyn, når partier vurderer fordele og ulemper ved en ændret størrelse af den offentlige sektor, er diskuteret og illustreret i boks 1A.1.

Boks 1A.1

Illustration af afledte effekters betydning for overordnet politisk afvejning mellem skat og offentligt forbrug

Forskellige politiske partier vil generelt se forskelligt på afvejningen mellem øgede offentlige udgifter og skatter. Det kan fx skyldes, at partierne lægger forskellig vægt på og har forskellige holdninger til, hvad der er retfærdigt og ønskværdigt i forhold til omfordeling af indkomster og forbrugsmuligheder via den offentlige sektor. De kan også have forskellig vurdering af eller forventning til, hvor godt ekstra penge vil blive brugt i den offentlige sektor. Denne boks giver en stileret illustration af, at sådanne forskelle som udgangspunkt må forventes at være af større betydning for partiets forskellige overordnede syn på størrelsen af den offentlige sektor end spørgsmålet om potentielle dynamiske virkninger af offentlige udgifter.

Der antages at være tre partier: Venstrepartiet (VP), centerpartiet (CP) og højrepartiet (HP). CP er generelt godt tilfreds med indretningen af samfundet og den offentlige sektor. CP vurderer fx "samfundsnyttens" ved en generel forøgelse af det offentlige forbrug på 10 mia. kr. til at være 10 "samfundsnytteenheder". Heri indgår fx nytten ved sundhedsydelse af hensyn til borgernes sundhed og velbefindende (ikke deres arbejdsudbud), nytten ved børn og ældres trivsel i skoler, institutioner og på plejehjem, social belastedes gavn af sociale tilbud og mange andre forhold (uanset om fx børnene bidrager mere til skatteindtægterne senere hen eller ej). CP vurderer også tabet af samfundsnytte ved 10 mia. kr. højere skat, efter adfærd og tilbageløb, til at være 10 nytteenheder. Der kan her tænkes i en forøgelse af skatteprovenuet ved anvendelse af brede skatteinstrumenter. Nyttetabet opstår i form af familiernes svækkede mulighed for privat forbrug, fx bolig, mad, tøj, transportmuligheder, rejser, kulturoplevelser og meget andet. Hvis der groft antages en selvfinansieringsgrad på ca. 8 pct., skal skatterne i eksemplet sættes op med 10,8 mia. kr. før adfærd. Med en adfærdseffekt på -0,8 mia. kr. tilvejebringer skattestigningen samlet set finansiering for ialt 10 mia. kr.

VP synes ikke det er så galt, hvis skatterne generelt sættes op – så fx en der tjener 10 gange så meget som en anden får en skattestigning, der er 10 gange så stor målt i kr. VP lægger således relativt mindre vægt på privatforbrug for dem, der er i den øvre ende af indkomstskalaen og derfor i forvejen har (mulighed for) et stort forbrug. VP vurderer derfor kun nytтетabet ved 10,8 mia. kr. i højere skatter til fx 8 nytteenheder. Omvendt lægger VP større vægt på, at øgede offentlige udgifter kan styrke offentlige tilbud for personer, der trækker på de offentlige serviceydelser og ikke i samme omfang ville have mulighed for at finansiere tilsvarende ydelser (sundhed, pleje, undervisning mv.) på et privat marked. Derudover har VP tiltro til, at pengene vil blive brugt lige så effektivt i den offentlige sektor som i den private sektor. VP vurderer derfor nyttegevinsten ved 10 mia. kr. højere offentlige udgifter til fx 12 nytteenheder.

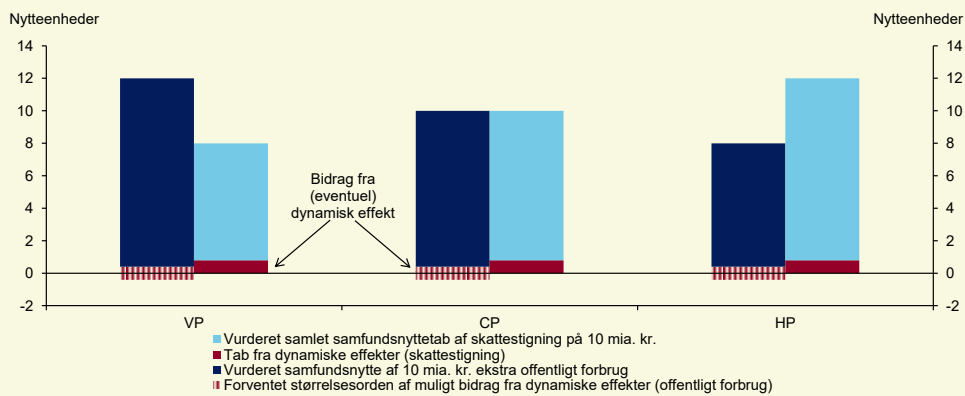
HP synes derimod, at der i forvejen er (mere end) tilstrækkelig omfordeling af indkomster og forbrugsmuligheder via skatter og udgifter, og HP vurderer, at pengene ikke vil blive brugt lige så effektivt i den offentlige sektor som i den private. HP synes, at skatterne er blevet for høje og for progressive i forhold til, hvad det er rimeligt, at folk skal afstå af privat forbrug og aflevere af deres egen indkomst (også uanset om arbejdsudbuddet påvirkes af lavere skatter eller ej), og tilsvarende at niveauet af de offentligt finansierede serviceydelser er højere end, hvad det er rimeligt, at folk har adgang til uafhængigt af deres eget bidrag til finansieringen. HP vurderer skattestigningen til at koste fx 12 nytteenheder, men vurderer udgiftsstigningen til kun at bidrage med fx 8 nytteenheder.

Boks 1A.2 (fortsat)

Der kan selvfølgelig tænkes andre kvantitative vurderinger og tallene 8 og 12 nytteenheder for VP og HP er rent illustrative (kunne fx også være 9 og 11 eller noget tredje). Det stiliserede eksempel illustrerer primært, at forskelle i partiernes holdning til størrelsen af den offentlige sektor som udgangspunkt forventes i højere grad at afspejle forskellige holdninger til de direkte effekter – herunder de fordelingsmæssige – af højere skatter og udgifter snarere end mulige afledte effekter på arbejdsudbud og selvfinansieringsgrad af offentligt forbrug. Dette er afspejlet i, at *forskellen* i nyttenværdien af en generel forøgelse af skatter og udgifter (de mørkeblå og lyseblå søjler) hos VP og HP er noget større end hvad der kan tilskrives de dynamiske effekter på arbejdsudbuddet af øgede skatter (den massive røde søjle). Dette betyder også, at eventuelle dynamiske virkninger på arbejdsudbuddet af offentligt forbrug som udgangspunkt – hvis de fx er numerisk halvt så store som ved en generel forøgelse af skatterne, dvs. med en selvfinansieringsgrad i eksemplet på ca. ± 4 pct. (de stribe røde søjler) – kun vil have begrænset indflydelse på hvert partis afvejning af samfundsnyten ved en generel skattefinansieret forøgelse af det offentlige forbrug.

Betydningen af dynamiske effekter kan være relativt større for partiernes evaluering af konkrete, finansierede tiltag – det vil sige, når man bevæger sig væk fra generelle forøgelser af det offentlige forbrug finansieret af en generel forøgelse af skatterne. Det kan gøre sig gældende, hvis det eksempelvis overvejes at finansiere konkrete tiltag under det offentlige forbrug, hvor der kan være formodning om en mere betydelig positiv eller negativ dynamisk effekt på arbejdsudbuddet, med progressive skatter med højere selvfinansieringsgrad (om end indkomstfordelingshensyn i så fald generelt også vil være mere udtalte). Tilsvarende vil størrelsen af (potentielle) dynamiske effekter kunne have en vis betydning for udfaldet af brede forhandlinger imellem partierne om justeringer af den offentlige sektors størrelse og sammensætning, selvom den betyder mindre for de enkelte partiers vurdering af den mest hensigtsmæssige størrelse af den offentlige sektor.

Figur a
Illustration af overordnet afvejning mellem offentligt forbrug og skat – og betydning af dynamiske effekter



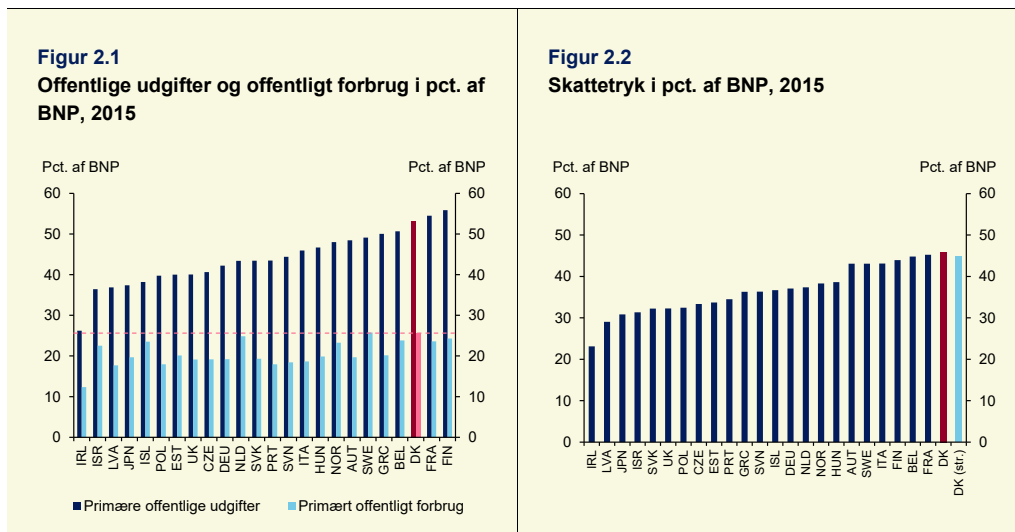
Anm.: Alle tal er illustrative. Der er set bort fra, at skatter kan finansiere andre udgifter end offentligt forbrug, fx overførsler og offentlige investeringer, som også kan påvirke arbejdsudbud, velstand og indkomstfordeling. Skattestigningen på 10,8 mia. kr. (efter tilbageløb) vil udover adfærdseffekten på de offentlige finanser på -0,8 mia. kr. også svække de private husholdningers indkomst med yderligere 0,6 mia. kr. som følge af det lavere arbejdsudbud. På marginalen opvejes nyttetabet herved af den øgede fritid, når husholdningerne justerer deres arbejdsudbud til de nye regler. De skraverede røde søjler illustrerer, at de dynamiske effekter af højere skatter kan blive delvist modgået, hvis der er positive dynamiske virkninger af offentligt forbrug – eller forstærket, hvis de er negative. Den mulige effekt af potentielt lavere effektivitet i den offentlige sektor relativt til den private, der generelt kan betragtes som en afledt produktivitetseffekt, er i boks-teksten beskrevet under de mulige direkte effekter og ventes under alle omstændigheder ikke at have nævneværdig betydning for selvfinansieringsgraden af offentligt forbrug.

Kilde: Egne antagelser til illustration af standard økonomisk teori.

2. Den offentlige sektor og dynamiske effekter

Danmark er kendetegnet ved en stor offentlig sektor i international sammenhæng. Det er således kun få lande, hvor der samlet set afholdes større offentlige udgifter – herunder offentligt forbrug – relativt til bruttonationalproduktet (BNP) end i Danmark. De offentlige udgifter i Danmark udgjorde i 2015 knap 55 pct. af BNP, *jf. figur 2.1*.

De offentlige udgifter finansieres hovedsageligt igennem skatteindtægter, og skattetrykket i Danmark er derfor ligeledes højt i en international sammenligning, *jf. figur 2.2*.



Anm.: Der findes ikke en officiel opgørelse af det strukturelle skattetryk. I figur 2.2 er vist en approksimeret beregning i den lyseblå søjle, hvor der bl.a. tages højde for påvirkningen af konjunktursituationen, engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensionen mv., samt midlertidige udsving i bl.a. indtægter fra pensionsafkastskatten svarende til den metode, der anvendes til at beregne den strukturelle saldo. Det bemærkes, at flere forhold kan påvirke sammenligneligheden af det opgjorte skattetryk på tværs af lande, herunder omfanget hvormed indkomstoverførsler er skattepligtige, omfanget hvormed indkomstoverførsler eller skattefradrag anvendes til visse omfordelingshensyn samt fordelingen af de offentlige indtægter på afgifter hhv. skatter.

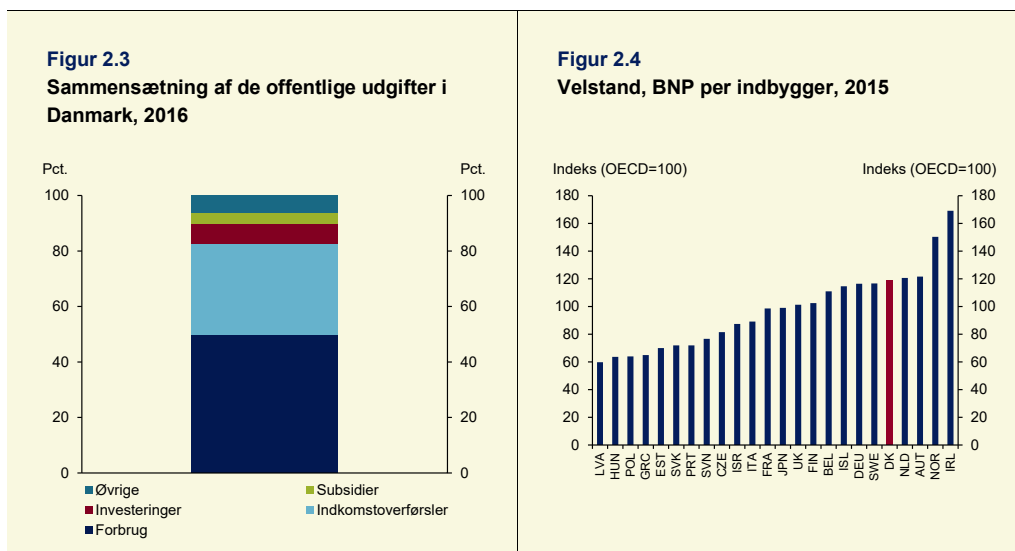
Kilde: OECD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ud over indkomstoverførsler, der i en international sammenhæng er forholdsvis generøse, afholder det offentlige primært udgifter til offentligt forbrug og offentlige investeringer, *jf. figur 2.3*. Hertil kommer subsidier og en række øvrige udgifter.

Både skatter, indkomstoverførsler, offentligt forbrug og offentlige investeringer vil principielt kunne påvirke produktivitet og arbejdsudbud og dermed det samlede velstandsniveau. Endvidere vil de påvirke fordelingen af indkomster og bor-

gernes samlede forbrugsmuligheder, som både omfatter privat og offentligt forbrug. Det danske skatte- og overførselssystem såvel som fri adgang til uddannelse mv. medvirker blandt andet til, at forskelle i indkomster og forbrugsmuligheder i Danmark er forholdsvist begrænsede og blandt de laveste i OECD.

Lettere forsimplet tilsiger gængs økonomisk teori og empiri, at en forøgelse af tilskyndelsen til at arbejde igennem lavere (marginal)skatter og mindre generøse indkomstoverførsler alt andet lige øger arbejdsudbuddet og den materielle velstand i samfundet samlet set. Finansministeriet indregner rutinemæssigt skønnede effekter af ændringer af skatter og overførsler. Det er et politisk spørgsmål at afveje virkninger på arbejdsudbud og velstand i forhold til påvirkningen af indkomstfordelingen mv., som der også udarbejdes skøn for.



Anm.: I figur 2.3 indeholder øvrige udgifter blandt andet kapitaloverførsler, overførsler til Færøerne og Grønland samt bidrag til EU's budget.

Kilde: Figur 2.3: Danmarks Statistik og egne beregninger Figur 2.4: OECD.

Samtidig med et højt skattetryk og et højt niveau af offentlige udgifter har Danmark (og de andre nordiske lande) i en international sammenligning forholdsvist høje beskæftigelsesgrader og et højt velstandsniveau, jf. figur 2.4. Dette kan give indtryk af, at de negative arbejdsudbuds- og velstandseffekter af høje skatter og relativt generøse overførselsindkomster i større eller mindre omfang modvirkes af positive effekter af dele af det offentlige forbrug og de offentlige investeringer.

Sådanne internationale sammenligninger skal dog for det første ses i lyset af, at et højt velstandsniveau i sig selv kan medføre ønsker om et højt serviceniveau på en række områder, som i Danmark varetages af det offentlige, fx sundhed, uddannelse eller sociale indsatser. Forklaringen kan altså gå begge veje, og man skal være varsom med at tolke sådanne sammenhænge på tværs af lande som et udtryk for egentlige årsagssammenhænge.

For det *andet* må det forventes, at dele af det offentlige forbrug op til et vist punkt kan understøtte arbejdsudbud og produktivitet, uden at det i samme omfang gør sig gældende for yderligere stigninger i det offentlige forbrug. En række offentlige udgifter kan helt overordnet medgå til formål, som kan understøtte produktivitet og velstand, set i forhold til en situation, hvor disse udgifter ikke blev afholdt eller var meget lave. Men en sådan betragtning gør det ikke muligt at sige noget håndfast om arbejdsudbuds- og velstandseffekterne ved yderligere forøgelser (eller marginale reduktioner) af det offentlige forbrug fra et niveau, der i forvejen er højt i internationalt og historisk perspektiv.

Der mangler i vid udstrækning håndfast viden om eventuelle dynamiske effekter af ændringer i det offentlige forbrug fra dets nuværende udgangspunkt. Usikkerhed omkring effekterne er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at det bedste skøn er, at der ikke er nogen effekter. Der er imidlertid en række argumenter for, at dynamiske effekter på fx arbejdsudbuddet af en generel forøgelse af det offentlige forbrug fra et i forvejen højt niveau kan forventes at være begrænsede – og mindre end de tilsvarende dynamiske effekter af proportionale ændringer i skatterne.

I det omfang der i forbindelse med vurdering af konkrete tiltag under det offentlige forbrug og de offentlige investeringer ikke findes tilstrækkeligt belæg for at indregne dynamiske effekter, er disse argumenter den bedste retningspil for, hvad der mest retvisende kan lægges til grund. De udgør således også den overordnede baggrund for, at Finansministeriet i sådanne tilfælde finder det retvisende at lægge en nul-effekt til grund.

Resten af dette kapitel beskriver de omtalte principielle argumenter nærmere.

Afsnit 2.1 beskriver den offentlige sektors rolle i forhold til at bidrage til borgernes velbefindende eller *velfærd*, som indebærer hensyn til både *efficiens* i udnyttelsen af ressourcerne i samfundet og opnåelse af en *indkomstfordeling*, der politisk anses for retfærdig eller ønskværdig.

Afsnit 2.2 tydeliggør sammenhængen mellem på den ene side de potentielle dynamiske virkninger af offentlige serviceydelser på arbejdsudbud, produktivitet og de offentlige finanser, som er i fokus i denne rapport, og på den anden side borgernes velfærd, som er det overordnede politiske mål for den økonomiske politik og indretningen af den offentlige sektor.

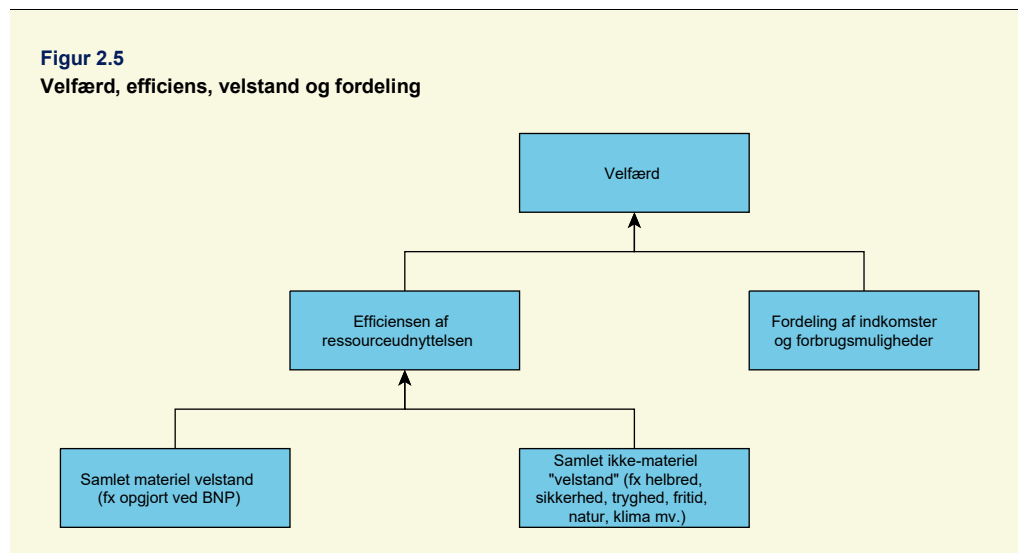
Afsnit 2.3 beskriver de forskellige kanaler, hvorigennem offentligt forbrug og investeringer isoleret set kan tænkes at påvirke den samlede materielle velstand (via arbejdsudbud og produktivitet) og de offentlige finanser. Her belyses, at der kan være negative såvel som positive effekter.

Afsnit 2.4 begrundes (blandt andet på baggrund af de foregående afsnit) dels forventningen om, at de dynamiske virkninger på materiel velstand af en generel

forøgelse af de offentlige udgifter finansieret af en generel forøgelse af skatterne vil være negativ, dels at det ikke på forhånd generelt kan afgøres, om de dynamiske virkninger på velstanden af en generel forøgelse af det offentlige forbrug isoleret set er positive eller negative på *marginalen*.

2.1 Baggrund for offentligt forbrug og offentlige investeringer

Når det offentlige afholder udgifter til offentligt forbrug og offentlige investeringer, sker det som led i de politiske beslutningstageres bestræbelser på at fremme den samlede *velfærd* blandt borgerne i samfundet. I denne henseende kan det offentlige forbrug og de offentlige investeringer siges at have to overordnede formål, *jf. også figur 2.5*.



Det første er at medvirke til en *efficient udnyttelse af ressourcerne i samfundet*, herunder ved at sikre de grundlæggende rammer for en velfungerende økonomi. Efficiens forudsætter udnyttelse af muligheder for at øge den samlede velstand i en bred forstand, som omfatter både materiel velstand og ikke-materielle forhold, *jf. også afsnit 2.3*.¹² Dette kræver blandt andet udbedring af såkaldte markedsfejl, som betyder, at et helt frit og ureguleret marked på nogle områder ikke fremkommer til det samfundsøkonomisk optimale niveau for de pågældende aktiviteter.

Det andet er at bidrage til, at der opnås en *fordeling af indkomster og forbrugsmuligheder* mellem borgerne, der politisk betragtes som retfærdig eller ønskværdig – her-

¹² En *efficient udnyttelse af samfundets ressourcer* betyder i økonomisk teori, at der ikke er noget uudnyttet potentiale for at stille nogle bedre uden at stille andre dårligere. I en sådan situation vil nogle således skulle stilles ringere, for at andre kan stilles bedre, hvilket dermed bliver et fordelingsspørgsmål.

under set i forhold til den enkeltes arbejdsindsats og hensyn til tryghed i forhold til sygdom eller ulykke mv.

I praksis er forvriddninger af privatøkonomiske incitamentter til fx beskæftigelse uundgåelige i forbindelse med omfordelingen af indkomster og forbrugsmuligheder. Dette trækker i retning af, at omfordelingen vil ske på bekostning af efficiens. I tilrettelæggelsen af blandt andet det offentlige forbrug og den nødvendige finansiering bør det offentlige også tage hensyn til at modvirke eller begrænse sådanne utilsigtede konsekvenser af omfordelingen (for en given fordelingsvirkning).

Både den ønskede fordeling af indkomster og forbrugsmuligheder samt omfanget hvormed tab af efficiens kan og bør accepteres i tilstræbelserne på at opnå denne fordeling er politiske spørgsmål. Det niveau og den sammensætning af det offentlige forbrug og de offentlige investeringer, der leder til størst mulig *velfærd* for borgerne, vil således afhænge af politisk ståsted.

Markedsfejl

Markedsfejl dækker over forhold, som betyder, at et helt frit og ureguleret marked ikke af sig selv vil fremkomme til en efficient udnyttelse af samfundets ressourcer.

Det offentlige kan fx gribe ind over for markedsfejl via afgifter, tilskudsordninger, administrativ regulering (forbud/påbud) eller tilvejebringelse af visse varer og tjenesteydelser. Den mest effektive type af tiltag i en given situation kan blandt andet afhænge af hvilken type markedsfejl og marked, der er tale om. Den offentlige sektors rolle i at udbedre markedsfejl skal generelt afvejes i forhold til, at offentlig indgriben i sig selv kan og vil være imperfekt i praksis, *jf. også nedenfor*.

Markedsfejl omfatter:

- *Mangel på tilstrækkeligt velspecificeret og håndhavet ejendomsret* kan eksempelvis føre til problemer med *eksternaliteter*. Eksternaliteter dækker over ulemper eller gevinster ved en aktivitet, som tilfalder en tredjepart uden indflydelse på omfanget af aktiviteten. Forurenende forbrug (fx bilkørsel) kan indebære en negativ eksternalitet, idet den enkelte forbruger eller producenten ikke nødvendigvis tager højde for, at andre påvirkes af forureningen. I fravær af indgreb kan dette lede til, at der vælges et forbrugs- eller produktionsniveau, som overstiger det samfundsøkonomisk optimale. En sådan negativ eksternalitet kan fx modvirkes ved at pålægge det pågældende forbrugsgode en afgift (fx benzinafgift), som svarer til den omkostning, der påføres andre. I det tilfælde kan den enkelte siges at mærke de samlede konsekvenser af sit forbrug (eksternaliteten internaliseres). Omvendt kan positive eksternaliteter – fx spill-over effekter af grundforskning eller uddannelse – føre til et for lavt niveau af visse økonomiske aktiviteter, hvilket blandt andet kan modvirkes ved at øge tilskyndelsen til sådanne aktiviteter igennem offentlig medfinansiering.

- *Mangel på tilstrækkelig information* og gennemsigtighed kan på nogle områder stå i vejen for, at gensidigt fordelagtige handler indgås. Det kan fx være svært eller omkostningsfyldt for en almindelig borger at afgøre kvaliteten af en sundhedsydelse, da det forudsætter en vis lægefaglig ekspertise. Når varer eller ydelser af henholdsvis høj og lav kvalitet ikke umiddelbart kan skelnes fra hinanden, kan det i værste fald betyde, at den høje kvalitet slet ikke udbydes (et eksempel på såkaldt 'adverse selection'). Noget tilsvarende kan gøre sig gældende for markeder for forsikringer, hvor ufuldkommen eller asymmetrisk information også kan give andre problemer. Det kan fx være vanskeligt for en forsikringsgiver at sikre sig mod skødesløs adfærd eller udnyttelse af ordningen fra forsikringstagerens side, fx en arbejdsløshedsforsikring (såkaldt 'moral hazard'). Dette kan føre til, at omfanget eller dækningen af de forsikringer, der tegnes på rent private markeder, ikke er samfundsøkonomisk optimal, og dermed give det offentlige en rolle i forhold til at varetage eksempelvis social sikring.
- *Offentlige goder* i økonomisk forstand – fx ren luft, grundforskning eller et stabilt klima – er forbundet med såkaldte free-rider problemer, idet den enkeltes forbrug af godet ikke kan betinges på bidrag til finansieringen, jf. også boks 2.1. Dermed har den enkelte tilskyndelse til ikke at bidrage med henblik på at overlade finansieringen til andre. Dette kan resultere i, at sådanne goder ikke tilvejebringes (i et hensigtsmæssigt omfang) på private markeder.
- *Markedsmagt* betyder, at enten køber eller sælger på et givent marked kan påvirke markedsprisen til egen fordel. Dette betyder, at produktionen og afsætningen er for lav i forhold til det samfundsøkonomisk optimale. Konkurrencecelovgivning og håndhævelse heraf er én måde, hvorpå det offentlige kan forsøge at forebygge markedsmagt eller udnyttelse heraf.

Boks 2.1

Offentlige goder i økonomisk forstand

Offentlige goder (i økonomisk forstand) er kendetegnet ved, dels at det individuelle forbrug af godet ikke afskærer andre fra at bruge det (ikke-rivaliserende), dels at det er vanskeligt at afholde personer, der ikke bidrager til finansieringen af godet, fra at nyde godt af godet (ikke-ekskluderbar). Særligt sidstnævnte betyder, at offentlige goder ikke vil blive tilvejebragt i tilstrækkeligt omfang i en helt ureguleret markedsøkonomi. Eksempler på sådanne offentlige goder er forsvar, ren luft, grundforskning og stabilt klima.

Tilsvarende kan en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig tilvejebringelse eller udnyttelse af såkaldte fællesgoder, som ligeledes (i udgangspunktet) er ikke-ekskluderbare men dog rivaliserende, kalde på indgreb fra det offentliges side. Et eksempel på et sådant gode kan være fiskebestande, som i fravær af regulering vil kunne blive udsat for overfiskeri. Sådanne problemer kan eksempelvis udbedres ved at forsøge at gøre godet ekskluderbart fx igennem et kvotesystem.

En stor del af det offentlige forbrug har dog karakter af private goder i økonomisk forstand. Det vil sige, at den enkeltes forbrug af godet udelukker andre fra at forbruge det, samt at den enkeltes forbrug af godet kan betinges på bidrag til finansieringen. Eksempler herpå er uddannelse, børnepasning, sundhedsydelser. Baggrunden for offentlig finansiering af sådanne goder skal findes i øvrige markedsfejl eller fordelingshensyn.

Ud over de nævnte markedsfejl, kan der også være eksempler på, at en eventuel begrænset rationalitet i borgeres adfærd politisk vurderes at tale for indgreb fra det offentliges side. Fx kan kortsigtethed eller afhængighed i forhold til forbrug af visse varer – fx alkohol, tobak eller euforiserende stoffer – give anledning til, at det offentlige griber ind med afgifter eller forbud, som af et politisk flertal vurderes at øge borgernes samlede velbefindende, eventuelt i et lidt længere perspektiv.

Fordeling

Den fordeling af indkomster og forbrugsmuligheder, som umiddelbart fremkommer i en markedsøkonomi, vil ikke nødvendigvis blive opfattet som retfærdig eller ønskværdig (heller ikke selv om markedsfejl er udbedret). Det betyder, at det offentlige også har en rolle i forhold til at påvirke fordelingen af forbrugsmuligheder, herunder ved at omfordele indkomst, stille visse serviceydelser til rådighed gratis eller med tilskud samt sikre et socialt sikkerhedsnet finansieret af generelle skatteindtægter.

I det omfang der ønskes omfordeling rettet mod udjævning af *indkomstforskelle*, håndteres dette ud fra et teoretisk synspunkt bedst ved direkte at påvirke den enkeltes samlede indkomst (fx igennem skatte- og overførselssystemet), og ikke ved at det offentlige finansierer bestemte serviceydelser eller investeringer, fx rettet mod personer med lav indkomst. Dette skyldes, at det – under forudsætning af at borgerne selv kender deres behov og interesser bedst – bør overlades til den enkelte at vælge sammensætningen af det private forbrug uden indblanding fra det offentliges side.

Fordeling handler dog ikke kun om indkomstniveauer, men også om mere generelle forbrugsmuligheder eller generelt velbefindende – også kaldet *nytte* i økonomisk faglitteratur. To personer med samme indkomst vil fx have forskellige reelle forbrugsmuligheder, hvis den ene er ved godt helbred, mens den anden har brug for en udgiftskrævende behandling for at overleve. Således kan adgang til fx et offentligt finansieret sundhedsvæsen være udtryk for et hensyn til lige fordeling af reelle (øvrige) forbrugsmuligheder, som i praksis kan være vanskeligere at tilgodese via omfordeling af indkomst alene.

Ideelt set kunne omfordeling ske uden at påvirke efficiensen af resourceudnyttelsen. Dette forudsætter imidlertid, at omfordelingen sker på en måde, så den ikke afhænger af de valg, den enkelte træffer (fx angående arbejdsudbud) men af grundlæggende karakteristika og forhold uden for den enkeltes kontrol (fx medfødte evner). I praksis må omfordeling af indkomster og forbrugsmuligheder dog typisk ske igennem skatter og indkomstoverførsler samt offentlige ydelser, som afhænger direkte af den enkeltes indkomst og derigennem blandt andet af valg angående arbejdsudbud, profession eller uddannelsesniveau. Det introducerer

forvriddinger af disse valg, som kan få dem til at afvige fra, hvad der giver anledning til en efficient udnyttelse af ressourcerne i samfundet.¹³

Set i forhold til en situation helt uden offentlig indblanding er det muligt eller endog sandsynligt, at en mere ligelig fordeling af indkomster via offentlige tiltag initialt kan have positive effekter på efficiensen, og at der dermed er tale om en ”pukkelformet” sammenhæng mellem efficiens og (indkomst)fordeling. De initiale efficiensgevinster vil som udgangspunkt opstå som følge af, at der i forbindelse med omfordelingen også udbedres markedsfejl. Det kan fx være adgang til offentlig finansieret uddannelse, tilvejebringelse af offentlige goder eller en arbejdsløshedsforsikring, som understøtter gode jobmatch.¹⁴

Lægges der i et samfund vægt på en lige fordeling af indkomster og forbrugsmuligheder, vil et velfungerende politisk system resultere i et niveau for omfordeling, som overstiger, hvad der kan opnås uden negative effekter på efficiensen af ressourceudnyttelsen. I en sådan situation vil yderligere reduktioner af forskellene i indkomster og forbrugsmuligheder (på marginalen) som udgangspunkt ske på bekostning af efficiens – og internationale sammenligninger peger umiddelbart på, at Danmark befinder sig i denne situation, *jf boks 2.2*.

Boks 2.2

Sammenhæng mellem efficiens og fordeling

Økonomisk teori tilsiger, at der – i en verden uden markedsfejl – er en politisk afvejning mellem efficiens og fordeling. Det skyldes, at politiske tiltag såsom skatter og overførsler, der øger omfordelingen af indkomster og forbrugsmuligheder, i praksis vil forvride den økonomiske aktivitet, herunder arbejdsudbudsbeslutningen. Det trækker i retning af, at hvis det ønskes at reducere forskelle i indkomster (eller forbrugsmuligheder) i et samfund, må det ske på bekostning af efficiens.

I virkelighedens verden kan en række potentielle markedsfejl gøre sig gældende. Tages udgangspunkt i en situation med forholdsvis begrænset omfordeling, er det muligt at yderligere omfordeling kan bidrage til at udbedre markedsfejl i et omfang, som er tilstrækkeligt til, at den samlede efficienseffekt er positiv. Det må dog forventes, at perspektiverne herfor reduceres med omfanget af omfordelingen, og at det klassiske trade-off derfor opstår efter et vist punkt. Markedsfejl giver altså mulighed for, at sammenhængen mellem efficiens og fordeling er ”pukkelformet”.

Normalt tages udgangspunkt i, at der i et samfund lægges vægt på både efficiens og en lige fordeling af forbrugsmuligheder. I dette tilfælde kan de situationer, hvor muligheder for samtidig at øge efficiens og reducere indkomstforskelle er udnyttet, siges at udgøre en ”efficient rand”. På den efficiente rand vil der være en afvejning imellem (yderligere) efficiens og (yderligere) reduktion af indkomstforskelle.

¹³ Her bruges udtrykket *forvridende* om skatter eller andre indgreb, der ændrer de relative priser på forskellige goder eller aktiviteter. Det bemærkes i den forbindelse, at ikke-forvridende skatter (såkaldte lump sum-skatter eller kopskatter) kan – og som udgangspunkt vil – have (indkomst)effekter på arbejdsudbuddet.

¹⁴ Overførselsindkomster, der i en international sammenhæng er forholdsvis generøse, kan være en måde at tilvejebringe økonomisk tryghed for den enkelte, som ville være vanskelig eller dyr at opnå på et privat marked, og som i højere grad understøtter beskæftigelse og gode jobmatch end alternativer såsom væsentlige begrænsninger af virksomhedernes muligheder for at afskedige medarbejdere. Overførselssystemet anses da også som et væsentligt element i den danske såkaldte flexicurity-model og understøtter også det element, som udgøres af et fleksibelt arbejdsmarked. Rådighedskrav samt ret og pligt til aktivering bidrager i Danmark til at fastholde gode incitamenter til jobsøgning og beskæftigelse og dermed til lav strukturel ledighed.

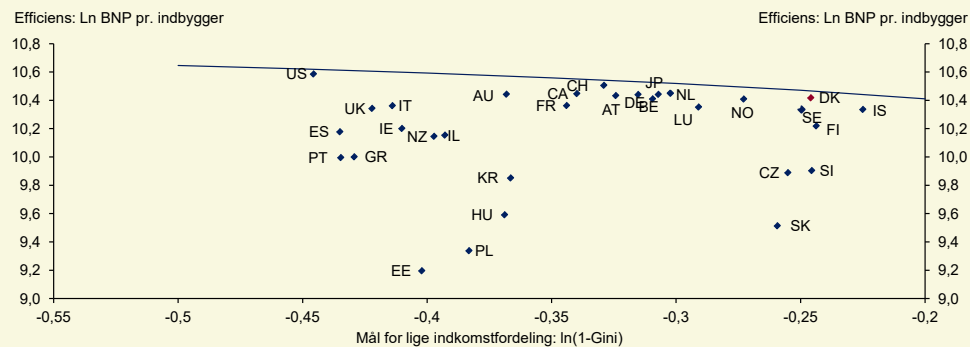
Boks 2.2 (fortsat)

Lande med et velfungerende og effektivt politisk system vil placere sig langs (eller tæt på) den efficiente rand. Det gælder uanset den relative vægt, der placeres på efficiens overfor lavere indkomstforskelle, hvilket primært vil have betydning for, hvilket sted langs den efficiente rand et sådant land placerer sig.

Et studie af Andersen og Maibom (2016) søger at estimere denne efficiente rand empirisk. Her anvendes (som det typisk er tilfældet) BNP pr. indbygger som mål for efficiens, mens indkomstforskelle opgøres med udgangspunkt i Gini-koefficienten. Ved hjælp af data for en række lande over perioden 1980-2010 opnås estimatet for den efficiente rand, som er gengivet i figur a.

Studiet viser, at langt fra alle landene ligger pænt fordelt på den estimerede efficiente rand. Det kan afspejle, at en række lande har et betydeligt rum for at gennemføre politiske tiltag, der samtidig øger efficiens og reducerer indkomstforskelle. Der kan være mange institutionelle, historiske og politiske grunde til, at disse muligheder ikke er fuldt udnyttet, og at landene er placeret under den efficiente rand. Det kan også alternativt være et udtryk for, at ikke alle lande har mulighed for at placere sig på den samme efficiens rand (hvilket forfatterne eksplicit forholder sig til, især i forhold til Norge og Luxembourg, som af særlige grunde kan ligge over andre).

Ifølge studiet er Danmark et af de lande, som historisk set er placeret tæt på den efficiente rand. Det samme gør sig gældende for eksempelvis USA, hvis placering langs den efficiente rand dog umiddelbart afspejler en noget højere vægt på efficiens over begrænsede indkomstforskelle.

Figur a**Estimeret efficiens-fordelings "rand" estimeret over perioden 1980-2010, observationer fra 1995**

Anm.: Den efficiente rand er estimeret på historiske observationer fra perioden 1980-2010. Efficiensniveauerne for Norge og Luxembourg er i figuren justeret for landespecifikke forhold, således de i denne figur er placeret under den estimerede efficiente rand.

Kilde: Andersen og Maibom (2016).

Modvirke forvridninger, der opstår via finansiering/omfordeling

Fordelmæssige hensyn i indretningen af både indtægts- og udgiftssiden indebærer i praksis en forvridning af den økonomiske aktivitet som beskrevet ovenfor. På linje med udbedring af egentlige markedsfejl, er det et særskilt hensyn i indretningen af en effektiv offentlig sektor, at sådanne forvridninger undgås eller begrænses.

På nogle områder kan det offentlige fx stille serviceydelser til rådighed, som delvist modvirker de negative incitamentsvirkninger af skatterne og indkomstoverførslerne på arbejdsudbuddet. Eksempler herpå er offentligt finansieret børnepassning og ældrepleje, som historisk har været en medvirkende årsag til, at særligt

kvinderne har øget deres erhvervsdeltagelse. Endvidere tjener fx offentligt finansieret uddannelse blandt andet til at modgå den reduktion af tilskyndelsen til at uddanne sig med henblik på at kunne finde vellønnet beskæftigelse, som indkomstskatterne isoleret set indebærer.

Som nævnt ovenfor, skal den offentlige sektors rolle i at udbedre markedsfejl endvidere generelt afvejes i forhold til, at offentlig indgriben i sig selv kan være imperfekt i praksis. Det skyldes blandt andet, at rammevilkårene for offentlig produktion kan være mindre fremmende for fx innovation og effektivitet end for private virksomheder, som er underlagt konkurrence og krav om afkast af den investerede kapital, *jf. også boks 2.3*. Herudover kan det være vanskeligt at sikre, at den tilvejebragte kvalitet og mængde af offentlige serviceydelser stemmer præcist med den enkelte borgers ønsker og behov (såkaldt betalingsvillighed), i tilfælde hvor ydelserne stilles til rådighed for borgerne efter politisk fastlagte kriterier, og allokeringen derfor ikke kan ske ved almindelige markedsmekanismer.

Boks 2.3

Offentligt eller privat producerede offentlige tjenesteydelser

I nærværende rapport fokuseres på virkningerne af offentligt forbrug og offentlige investeringer finansieret kollektivt gennem skatteoprævninger. Spørgsmålet om, hvorvidt disse ydelser mest effektivt produceres i offentligt eller privat regi behandles ikke nærmere.

Generelt gælder, at rammevilkårene for offentlig produktion kan være mindre fremmende for fx innovation og effektivitet end for private virksomheder, idet private virksomheder er udsat for konkurrence og krav om afkast af den investerede kapital. Det giver løbende pres og tilskyndelse til forbedring og omkostningseffektivitet samtidig med, at mindre gode virksomheder og enheder løbende vil blive erstattet på markedet af mere produktive enheder.

I produktivitetskommissionens analyserapport fra 2014 om offentlig-privat samarbejde blev det anbefalet, at offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse, med henblik på at styrke rammerne for effektivitet i tilvejebringelsen af de offentlige serviceydelser. Det er ikke nødvendigvis afgørende, om opgaven ender med at blive udliciteret til en privat virksomhed, eller om den offentlige myndighed selv fastholder opgaven. Det afgørende er, at der bliver skabt konkurrence om opgaven.

Konkurrenceudsættelse af visse serviceydelser bør dog ske under hensyntagen til, at det kan være kritisk for borgernes velfærd, hvis leverancen eller kvaliteten af visse ydelser svigter – fx i forbindelse med at en privat leverandør går konkurs. Både ved offentlig og privat produktion af velfærdsydelser er der behov for tilsyn, men private virksomheder kan have større tilskyndelse til at slække på kvaliteten af ydelserne og tjene flere penge, hvis den fx er truet af konkurs eller styret af kortsigtet tankegang.

Kilde: Produktivitetskommissionen (2014).

2.2 Velfærd og dynamiske effekter på velstand og offentlige finanser

Velstandsniveauet er vigtig for velfærden, da det er med til at afgøre omfanget og kvaliteten af det privatforbrug og de offentlige serviceydelser (sundhed, uddannelse, børnepasning mv.), som kan opretholdes.

Typisk opgøres (materiel) velstand ved BNP, hvori der blandt andet ikke indgår en række ikke-materielle forhold såsom (nytte)værdien af fritid og en række goder, der ikke umiddelbart har en markedsbestemt pris, fx værdien af natur, miljø, sikkerhed, befolkningens sundhed og tryghed, *jf. også boks 2.4*. Sådanne ikke-materielle forhold er ligesom den materielle velstand relevante for den samlede efficiens af udnyttelsen af ressourcerne i økonomien. Hertil kommer, at både efficiens- og fordelingsmæssige konsekvenser indgår i den politiske afvejning og stillingtagen til, hvordan et givent tiltag vil påvirke borgernes samlede velfærd, *jf. også figur 2.5 ovenfor*.

Det skal således understreges, at mens de potentielle strukturelle dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer på materiel velstand (via arbejdsudbud og produktivitet) samt på de offentlige finanser, som er i fokus i denne rapport, har betydning for tilrettelæggelsen af finanspolitikken, så repræsenterer de kun en delmængde af de hensyn, som indgår og afvejes i politiske beslutninger.

Derfor supplerer ministerierne, når det er relevant, også kvantitative skøn for effekter på den (materielle) velstand via arbejdsudbud og produktivitet med skøn for fordelingsmæssige konsekvenser samt virkninger på ikke-materielle forhold såsom fx miljøpåvirkning, CO₂-udledning mv.

På skatteområdet, hvor den centrale afvejning ofte er mellem indkomstfordeling og incitamenter til fx at arbejde og spare op, suppleres skøn for dynamiske virkninger på arbejdsudbuddet rutinemæssigt med kvantitative skøn for tiltags påvirkninger af indkomstfordelingen.

Udover virkninger på indkomstfordelingen opgøres, når det er relevant, ligeledes virkninger på fordelingen af de udvidede forbrugsmuligheder, som også indeholder offentligt forbrug.¹⁵

I grundlagene for den politiske beslutningsproces indgår derudover *kvalitative* elementer som fx hensyn til kvalitet i ældreplejen, børns trivsel og udvikling i daginstitutioner, kvalitet i sundhedsvæsenet osv., *jf. nærmere i afsnit 1.1*.

Det fremgår endvidere af *Vejledning om lov kvalitet* (Justitsministeriet, 2017), at der i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag bør indgå en række konsekvensvurderinger i de almindelige bemærkninger. Det omfatter blandt andet vurdering af eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser, miljømæssige konsekvenser mv.

¹⁵ Indkomstfordelingen kan eksempelvis opsummeres ved Gini-koefficienten, som på en skala fra 0 til 1 angiver ét samlet mål for størrelsen af indkomstforskellene. Hertil kommer en række andre mulige opgørelser, som kan belyse fordelingen af indkomster og forbrugsmuligheder. Udviklingen heri følges og offentliggøres løbende, herunder i Økonomi- og Indenrigsministeriets årlige publikation *Fordeling og Incitamenter*, hvoraf seneste udgave er fra juni 2017.

Boks 2.4**Opgørelse af velstand i praksis**

I praksis opgøres velstand typisk som den økonomiske værdi, der skabes i samfundet, og måles ofte ved BNP. BNP er udtryk for den samlede værdi (i markedspriser) af den produktion, som finder sted i et samfund, fratrukket forbrug af varer og tjenester i produktionen. Det er derfor et overordnet udtryk for den indkomst, som skabes og står til rådighed for (privat og offentligt) forbrug, investeringer mv. BNP anvendes ofte som udgangspunkt for internationale sammenligninger af materiel velstand og som et empirisk mål for efficiens.

Med udgangspunkt i borgerne i et givet land udgør BNP dog ikke et fuldkomment mål for hverken velstand eller efficiens:

1. Renter, udbytter og lønninger fra udlandet indgår ikke i opgørelsen af BNP. Tilsvarende indgår renter, udbytter og lønninger til udlandet i BNP.
2. BNP inkluderer forbrug af fast realkapital (dvs. afskrivninger). Dvs. BNP fraregner ikke værdiforringelser af kapitalapparatet, som reelt har karakter af "nedsparing".
3. BNP opgøres i markedspriser, hvilket betyder, at der indgår moms, afgifter og subsidier i opgørelsen. En ændring i fx skatte- og afgiftssystemet kan derfor medføre en ændring i BNP, selvom der ikke nødvendigvis er en effekt på de reale indkomster og forbrugsmuligheder.
4. En række ikke-materielle forhold, som kan siges at have betydning for velstanden i en bred forstand, indgår ikke i BNP-opgørelsen. Det gælder fx værdien af miljø, natur, fritid og en række andre aspekter af borgernes generelle livskvalitet såsom økonomisk tryghed, fysisk sikkerhed og sundhedstilstand.

Der foretages i nationalregnskabet en række opgørelser, som kan bidrage til at belyse forholdene nævnt i punkt 1-3, herunder fx bruttonationalindkomsten (BNI), nettonationalproduktet, og bruttoværditilvæksten (BVT).

I forhold til punkt 4, har Danmarks Statistik også opbygget et grønt nationalregnskab, som er en fælles betegnelse for et system af delregnskaber for økonomi og miljø, der opstilles i tilknytning til det traditionelle nationalregnskab. Det supplerer det traditionelle nationalregnskab og giver et bredere billede af såvel den økonomiske som miljømæssige udvikling. Københavns Universitet og Danmarks Statistik har i forlængelse heraf indledt et projekt, som har til formål at bygge oven på det eksisterende grønne nationalregnskab ved at beregne et såkaldt "grønt BNP". Det "grønne BNP" medregner også de økonomiske omkostninger ved ressource- og miljøpåvirkninger og ikke kun produktionsværdi.

Endvidere har De Økonomiske Råd i deres rapporter *Økonomi og Miljø* i 2012 og 2017 foretaget beregninger af den såkaldte ægte opsparing, som opgør udviklingen i nationalformuen i bred forstand inklusive værdien af miljøgoder, naturressourcer og humankapital. Opgørelsen er fortsat under udvikling og har indtil videre ikke omfattet fx biodiversitet og social kapital.

Kilde: Danmarks Statistik og De Økonomiske Råd (2012a, 2017a).

Effekter på offentlige finanser – selvfinansieringsgrader

Når der træffes beslutninger om økonomisk-politiske tiltag, er der ud over ovennævnte forhold ofte også fokus på, om eventuelle dynamiske effekter leder til et dynamisk provenu for de offentlige finanser. Dette opgøres i visse sammenhænge ved såkaldte *selvfinansieringsgrader*.

Selvfinansieringsgraden af et givet tiltag opgøres konkret som den eventuelle påvirkning af de offentlige finanser, der rækker ud over den umiddelbare udgift eller indtægt (efter tilbageløb), sat i forhold til den umiddelbare virkning (efter tilbageløb). En positiv selvfinansieringsgrad er udtryk for, at et givet tiltag – som følge af afledte adfærdsvirkninger – i sidste ende vil være billigere for det offentlige end den umiddelbare udgift (efter tilbageløb) forbundet med tiltaget. Omvendt vil en negativ selvfinansieringsgrad betyde, at et givet tiltag er dyrere end den umiddelbare udgift.

Selvfinansieringsgrader, som er forskellige fra nul, kan fx opstå, hvis et givent tiltag giver anledning til ændringer i arbejdsudbuddet, da dette vil påvirke de samlede skatteindtægter og eventuelt udgifterne til indkomstoverførsler. Derudover vil nogle tiltag kunne påvirke trækket på andre offentlige udgiftsområder – eventuelt på lidt længere sigt. Eksempelvis vil forebyggende indsatser i sundhedssystemet umiddelbart kunne reducere omkostningerne til efterfølgende behandlinger, men livsforlængende behandlinger vil samtidig kunne øge de efterfølgende omkostninger til fx medicin, pleje eller folkepension, *jf. også kapitel 3*.

Potentielle virkninger på produktiviteten i den private sektor er – i modsætning til virkninger på arbejdsudbuddet – omtrent neutrale for de offentlige finanser. Dette skal ses i lyset af, at øget produktivitet i den private sektor ikke bare løfter indkomsterne for privatansatte og dermed skatteindtægterne forbundet hermed. Der vil også være afsmittende effekter på de offentlige lønninger samt (via satsreguleringen) på udgifterne til overførselsindkomsterne. Eventuelle produktivitetseffekter vil således primært være relevante for velstanden.

Fokus på afledte virkninger på de offentlige finanser er primært et udtryk for den praktiske betydning for tilrettelæggelse af finanspolitikken, da de påvirker finansieringsbehovet (eller det tilvejebragte provenu) forbundet med et givent tiltag. Afledte virkninger på de offentlige finanser repræsenterer ikke i sig selv en velfærdsgevinst eller et velfærdstab. Selvfinansieringsgraderne kan i nogle tilfælde tages som et udtryk for, i hvilket omfang et givet tiltag øger eller mindsker effiensen af ressourceudnyttelsen i samfundet, men det gælder ikke generelt for offentligt forbrug eller offentlige investeringer, *jf. boks 2.5*.

Boks 2.5**Selvfinansieringsgrader er i nogle tilfælde udtryk for efficiensforbedring, men ikke altid**

Når politiske initiativer påvirker borgernes adfærd, kan det have afledte effekter på de offentlige finanser. De afledte provenuvirkninger forbundet med ændret adfærd betegnes som det dynamiske provenu. Selvfinansieringsgraden defineres som det dynamiske provenu målt i procent af det offentlige mindreprovenu/merudgift opgjort efter automatisk tilbageløb for moms og afgifter. Selvfinansieringsgraden omfatter derfor per definition alene de økonomiske aktiviteter, der i sidste ende har betydning for de offentlige finanser.

Selvfinansieringsgraderne kan i nogle tilfælde også anvendes til at rangordne tiltag efter deres påvirkning af efficiensen af ressourceudnyttelsen i samfundet. Når fx topskatten har en højere selvfinansieringsgrad end bundskatten, hænger det sammen med, at førstnævnte i højere grad forvrider arbejdsudbuddet, og at en lempelse heraf derfor i højere grad er forbundet med øget efficiens og aggregeret velstand (givet lempelsens omfang). Den større stigning i arbejdsudbuddet forbundet med en topskattelempe slår således også igennem i relativt større afledte virkninger på de offentlige finanser, dvs. et større dynamisk provenu. I forhold til den samlede effekt på den samfundsøkonomiske velfærd skal virkningen på efficiens naturligvis holdes op imod fordelingsvirkningerne.

For så vidt angår offentligt forbrug og offentlige investeringer, kan selvfinansieringsgraden typisk ikke på denne måde tages som et udtryk for efficiensvirkningerne (eller fortegnet på efficiensgevinsten). Det skyldes, at der i dette tilfælde typisk vil være effekter på efficiensen af ressourceudnyttelsen, som rækker ud over forvridding af fx arbejdsudbuddet. Offentligt forbrug kan eksempelvis bidrage til øget efficiens, hvis der fx tilvejebringes serviceydelser eller forsikringer, som ikke i tilstrækkeligt omfang ville blive udbudt på det private marked, eller til reduceret efficiens, hvis der fortrænges lignende private ydelser af bedre kvalitet. Disse effekter har imidlertid ikke nødvendigvis adfærdsvirkninger med betydning for de offentlige finanser og dermed for den opgjorte selvfinansieringsgrad.

Tilsvarende vil selvfinansieringsgrader af skatter og afgifter, som sigter på at internalisere eksternaliteter forbundet med en given aktivitet (såkaldte Pigou-skatter) ikke være et udtryk for de samlede efficiensvirkninger. Såfremt en sådan skat eller afgift (fx brændstofafgifter) er præcis afstemt med en given eksternalitet (miljø- og klimapåvirkningen af brændstofforbruget), er der ikke mulighed for efficiensgevinster ved en lavere afgift, da gevinsten ved en marginalt lavere afgift modsvares af afgiftens miljømæssige eksterne omkostninger. En nedsættelse af en sådan type afgift kan imidlertid have positive afledte virkninger på de offentlige finanser isoleret set. Det kan forekomme, hvis afgiftsprovenuet indgår på de offentlige finanser, men de eksterne omkostninger forbundet med forbruget af den afgiftsbelagte vare ikke afspejler sig i de offentlige udgifter. Fx vil eksterne omkostninger i form af forurening ikke indgå direkte på de offentlige finanser.

Vurdering af dynamiske effekter ekskl. virkninger af finansiering

I forhold til en samlet vurdering af effekterne af et givent politisk tiltag under det offentlige forbrug eller et projekt under de offentlige investeringer, må tiltaget nødvendigvis ses i sammenhæng med finansieringsbehovet og eventuelle dynamiske effekter af den valgte finansieringskilde.

I forhold til diskussionen af de potentielle dynamiske effekter af offentlige serviceydelser i næste afsnit – og resten af denne rapport – er det af fremstillingsmæssige årsager hensigtsmæssigt at abstrahere fra effekter, som knytter sig til, *hvordan* disse serviceydelser finansieres. Det svarer til at antage, at der (kan) anvendes en finansieringskilde uden dynamiske effekter.

Der ses imidlertid ikke bort fra, *at* de skal finansieres i den forstand, at de resourcer, der medgår til tilvejebringelsen af en given serviceydelse, (fx arbejdskraft) som udgangspunkt alternativt ville have fundet anvendelse i fx den private sektor (givet den strukturelle beskæftigelse).

Med mindre andet fremgår eksplicit, betragtes de eventuelle dynamiske virkninger af offentligt forbrug og offentlige investeringer altså i det følgende separat fra eventuelle dynamiske virkninger af finansieringen. Det skal i den forbindelse holdes in mente, at der således er tale om dynamiske *bruttoeffekter* af de betragtede serviceydelser.

Førend der kan opnås et fuldstændigt billede af de samlede *nettoeffekter* af at prioritere midler til et givent tiltag under det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer, må der tages hensyn til eventuelle dynamiske virkninger af den konkrete finansieringskilde, *jf. også boks 2.6*.

Endvidere kan det i visse sammenhænge være vigtigt at være opmærksom på eventuelle krydseffekter imellem tiltag og finansieringskilden.

Boks 2.6

Om at betragte virkninger af udgifts tiltag uafhængigt af finansieringen

Det er som udgangspunkt centralt for en fyldestgørende vurdering af de samlede effekter af ændringer i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer, at der også tages højde for effekterne af den valgte finansiering. Det skyldes, at (netto)virkningerne på fordeling og den samlede velstand i samfundet af at gennemføre et konkret tiltag under det offentlige forbrug vil kunne afhænge af, hvordan finansieringen tilvejebringes.

De samlede virkninger (herunder på arbejdsudbud og indkomstfordelingen) af at gennemføre et konkret tiltag med et givent finansieringsbehov vil eksempelvis være forskellige alt efter, om finansieringen opnås ved at øge bund- eller topskatten. Da ethvert tiltag må finansieres på den ene eller den anden måde, kan de samlede virkninger i princippet ikke opgøres for tiltaget isoleret set. Dertil kommer, at der potentielt kan være interaktioner mellem virkningerne af et tiltag og finansieringskilden.

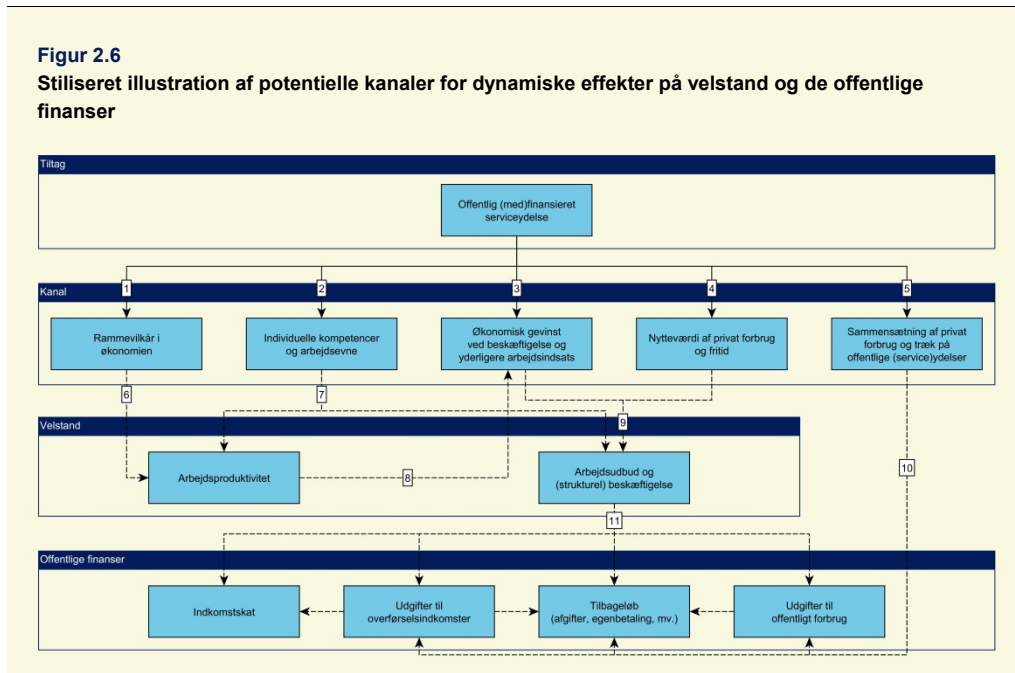
I det omfang, der findes offentlige indtægts- eller udgiftsområder, som ikke har effekter på fx arbejdsudbuddet, kan de samlede arbejdsudbudsvirkninger af et tiltag, som finansieres via tilpasning af sådanne indtægts- eller udgiftsområder, imidlertid tilskrives tiltaget alene.

Når Finansministeriet fx oplyser arbejdsudbuds- eller fordelingsvirkningerne af en given ændring i skattesystemet uden nærmere angivelse af finansieringen, er det ikke et udtryk for, at skatteændringer reelt kan være ufinansierede, men at det implicit lægges til grund, at skatteændringen finansieres af fx ændringer i det (samlede) offentlige forbrug, som forudsættes at være neutrale for arbejdsudbuddet mv.

2.3 Kanaler for potentielle dynamiske effekter

I Figur 2.6 er illustreret de mulige kanaler, hvorigennem offentligt forbrug og offentlige investeringer kan påvirke produktivitet og arbejdsudbud samt de offentlige finanser i både positiv og negativ retning. Kanalerne beskrives nedenfor med udgangspunkt i de fem ”*hovedpile*” i øverste række af figuren. Kanalerne gælder som udgangspunkt både for virkninger af udgifterne samlet set og for virkninger af udgifterne på marginalen, om end styrken og eventuelt fortegnet af virkningerne igennem en given kanal kan være forskellig i de to tilfælde, *jf. også næste afsnit*.

Figur 2.6
Stiliseret illustration af potentielle kanaler for dynamiske effekter på velstand og de offentlige finanser



Anm.: Figuren viser kanaler for potentielle *dynamiske* effekter og angiver således fx ikke den direkte påvirkning af de offentlige finanser som følge af den umiddelbare udgift til offentligt forbrug eller en offentlig investering. I figuren er det lagt til grund, at en stigning i arbejdsproduktiviteten er omtrent neutral for de offentlige finanser.

Ad 1: Rammevilkår i økonomien

Dele af det offentlige forbrug og de offentlige investeringer er vigtige for at sikre gode rammevilkår i økonomien, herunder for virksomhederne (*pil 1* i figuren). Det kan fx ske igennem håndhævelse af ejendomsret, ordenshåndhævelse, kontrakt- og konkurrencelovgivning, øvrig regulering, infrastruktur mv. Sådanne udgifter til at sikre rammevilkår for en velfungerende markedsøkonomi kan bidrage til arbejdsproduktivitet og velstand (*pil 6* i figuren), herunder også igennem øget tilskyndelse til private investeringer.

Endvidere kan effektiviteten i tilvejebringelsen af de offentlige serviceydelser ses som et rammevilkår for økonomien (i bred forstand). Der vil kunne være negative produktivitetseffekter forbundet med offentlige serviceydelser i det omfang vilkårene for offentlig produktion er mindre fremmende for fx innovation og effektivitet end i private virksomheder, eller det er vanskeligt at afstemme kvalitet og mængde af skattefinansierede offentlige serviceydelser præcist med den enkelte borgers ønsker og behov, *jf. også afsnit 2.1*.

Ad 2: Individuelle kompetencer og arbejdsevne

De offentlige udgifter kan derudover påvirke den enkelte borgers individuelle kompetencer og arbejdsevne (*pil 2*) og derigennem arbejdsproduktiviteten og beskæftigelsesgraden (*pil 7*). Dette sker primært igennem uddannelsessystemet, men også tiltag under den aktive arbejdsmarkedspolitik, sociale indsatser, sundhed samt langsigtede virkninger af eksempelvis velfungerende daginstitutioner, der understøtter børns udvikling, kan potentielt bidrage. Den enkeltes

individuelle kompetencer og arbejdsevne, herunder som følge af uddannelse, kan påvirke det effektive arbejdsudbud blandt andet i kraft af mindre ledighedsrisiko, længere arbejdstid og senere tilbagetrækning. Det bemærkes, at omfanget, hvorved offentligt forbrug på et givet område vil påvirke den enkeltes kompetencer afhænger af omfanget, hvorved den pågældende serviceydelse for den enkelte træder i stedet for tilsvarende eller nært beslægtet privat forbrug, *jf. også Ad 4 nedenfor*.

Ad 3: Den økonomiske gevinst ved beskæftigelse og yderligere arbejdsindsats

Offentligt forbrug og offentlige investeringer kan i nogle tilfælde direkte påvirke den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse og ved at yde en ekstra arbejdsindsats (*pil 3*), hvilket slår igennem på arbejdsudbuddet (*pil 9*) og herigennem på de offentlige finanser (*pil 11*).¹⁶

Den økonomiske gevinst ved beskæftigelse kan blandt andet påvirkes ved at reducere omkostningerne ved serviceydelser, som i højere grad er nødvendige for beskæftigede end for hjemmegående. Fx kan hel eller delvis offentlig finansiering af serviceydelser såsom børnepasning og ældrepleje understøtte arbejdsudbud blandt småbørnsforældre og pårørende.

Omvendt kan indkomst målretning af støtte til visse serviceydelser (fx fripladsordningen for daginstitutioner) isoleret set reducere den økonomiske gevinst ved at være beskæftiget fremfor på overførselsindkomst eller ved at yde en ekstra indsats. Der kan potentielt også være mere indirekte virkninger på gevinsten ved beskæftigelse via arbejdsproduktiviteten og derigennem reallønnen (*pil 8*), *jf. foregående punkt*.

Herudover vil (ændringer i) offentlige tilskud til bestemte serviceydelser med delvis egenbetaling – fx tandpleje – generelt kunne påvirke købekraften af den disponible indkomst og derigennem gevinsten ved beskæftigelse og ved en yderligere arbejdsindsats. Dermed kan der være virkninger på arbejdsudbuddet på samme måde, som det gør sig gældende for afgifter på privat forbrug. Sådanne virkninger vil afhænge af sammenhængen imellem indkomst og forbrug af den pågældende serviceydelse, *jf. boks 2.7 nedenfor*.

Ad 4: Nyttевærdi af privat forbrug og fritid

Det offentlige forbrug og offentlige investeringer kan på forskellige måder påvirke forholdet mellem den subjektive værdi – såkaldt nytteværdi – af privat forbrug og fritid (*pil 4*), der ligesom den økonomiske gevinst ved beskæftigelse indgår i den enkeltes beslutning angående arbejdsudbud (*pil 9*). I det omfang

¹⁶ Ændret arbejdsudbud slår igennem på de offentlige finanser via ændrede skatte- og afgiftsprovenuier, udgifter til overførselsindkomster og potentielt via afledt træk på visse offentlige serviceydelser, fx ændret træk på daginstitutioner.

nytteværdien af (yderligere) fritid øges mere end nytteværdien af (yderligere) privat forbrug, reduceres arbejdsudbuddet og omvendt.

Direkte tilskud (og reduktioner af egenbetaling) til visse typer af offentligt medfinansierede serviceydelser såsom tandpleje, børnepasning mv. vil blandt andet have den effekt, at modtagernes rådighedsbeløb forøges.¹⁷ Nytteværdien af yderligere privat forbrug vil som udgangspunkt falde i forhold til nytteværdien af yderligere fritid, når det private forbrug øges. Dermed bliver resultatet af øget rådighedsbeløb alt andet lige, at arbejdsudbuddet reduceres, hvorved en del af den umiddelbare indkomstfremgang omsættes til øget fritid. Her er tale om en indkomsteffekt svarende til, hvad der gør sig gældende i forbindelse med ændringer i skattesystemet.

Der kan ligeledes være negative indkomstlignende effekter (i det følgende blot indkomsteffekter) på arbejdsudbuddet, når det offentlige gratis stiller en given serviceydelse til rådighed, som den enkelte ellers selv ville have finansieret. Det skyldes, at det beløb, der står til rådighed for øvrigt forbrug, øges for fastholdt samlet forbrug af den pågældende serviceydelse.¹⁸

Eventuelle indkomsteffekter vil hænge sammen med omfanget, hvormed en offentlig serviceydelse i praksis træder i stedet for tilsvarende privat forbrug, hvilket også har betydning for øvrige potentielle dynamiske effekter, *jf. også boks 2.7*.¹⁹

I fravær af tilsvarende private ydelser – eller i det omfang nogle ikke benytter sig af dem – kan gratis offentlige serviceydelser også påvirke den relative nytteværdi af privat forbrug og fritid igennem substitutionslignende effekter.²⁰ Det kan for eksempel gøre sig gældende for offentlige goder. Disse substitutionslignende effekter kan både være positive og negative.

¹⁷ Hertil kommer effekterne på gevinsten ved beskæftigelse og yderligere arbejdsindsats beskrevet under foregående punkt, samt eventuelt påvirkninger af forbrugssammensætningen beskrevet under næste punkt.

¹⁸ I forbindelse med gratis offentlige serviceydelser opstår ”rene” indkomsteffekter, der svarer præcist til indkomsteffekten ved skatteændringer, i princippet kun når der er tale om en perfekt substitut til en privat serviceydelse. Det vil sige, når de set fra den enkeltes synspunkt (for praktiske formål) er helt tilsvarende. Der vil dog opstå indkomstlignende effekter, hvis blot der er tale om nære substitutter, dvs. serviceydelserne er *omtrent* tilsvarende.

¹⁹ Det bemærkes, at dette ikke er et spørgsmål om, hvorvidt aktivitet i den offentlige sektor træder i stedet for aktivitet i den private sektor samlet set, *jf. også afsnit 2.2*. Spørgsmålet går derimod på, hvorvidt en given offentlig serviceydelse forskyder det private forbrug væk fra en tilsvarende privat udbudt serviceydelse og over imod øvrigt privat forbrug.

²⁰ Her anvendes *substitutionslignende effekter* af offentligt forbrug og offentlige investeringer om effekter via ændringer i den relative nytteværdi af privat forbrug og fritid (det subjektive bytteforhold på både intensiv og ekstensiv margin), som ikke svarer til en ”ren” indkomsteffekt. Substitutionseffekter i forbindelse med ændringer i skattesystemet henviser typisk til effekter, der opstår via en påvirkning af den reale marginalløn efter skat (det objektive bytteforhold på den intensive margin).

Boks 2.7**Fortrængning af tilsvarende private ydelser, indkomsteffekter og øvrige dynamiske effekter**

I det omfang en given offentlig serviceydelse i praksis blot træder i stedet for eller fortrænger en helt tilsvarende privatfinansieret ydelse, vil det samlede forbrug af den pågældende serviceydelse ikke ændres, og der vil ikke opstå nogen af de øvrige dynamiske effekter knyttet direkte til den pågældende serviceydelse beskrevet i dette afsnit (dvs. ud over indkomsteffekten), *jf. rækken Fuld fortrængning i tabel a.*

I praksis vil serviceydelser, som har karakter af individuelt forbrug, ofte delvist træde i stedet for tilsvarende privat forbrug. Det kan fx være tilfældet, når nogle – men ikke alle – i fravær af en given offentlig serviceydelse selv ville have finansieret tilsvarende private ydelser. I dette tilfælde vil både indkomsteffekten og potentielle øvrige effekter knyttet direkte til forbrug af den pågældende serviceydelse kunne være (delvist) til stede, *jf. rækken Delvis fortrængning i tabel a.*

For goder, der slet ikke udbydes på et privat marked (eksempelvis offentlige goder såsom infrastruktur, grundforskning eller forsvar), vil de offentlige serviceydelser direkte bestemme det samlede aktivitetsniveau på området. Der vil ikke være en indkomsteffekt i dette tilfælde, og de øvrige potentielle dynamiske effekter vil ikke dæmpes af, at den offentlige serviceydelse træder i stedet for tilsvarende private ydelser, *jf. rækken Ingen fortrængning i tabel a.*

Det er muligt, at en gratis offentlig serviceydelse i visse tilfælde kan få den enkelte til at fravælge privat finansierede ydelser, som er omtrent tilsvarende men dog af højere kvalitet. Da det samlede forbrug af serviceydelsen (korrigeret for kvalitet) herved reduceres, vil der reelt være tale om mere end fuld fortrængning. Ud over en negativ indkomsteffekt, vil de øvrige dynamiske effekter i dette tilfælde have omvendt fortegn (sammenlignet med tilfældet, hvor der sker en forøgelse af det samlede forbrug af serviceydelsen).

Som en sidste mulighed kan der i teorien være negativ fortrængning (eller "crowding in") – dvs. at en offentligt finansieret serviceydelse giver anledning til en forøgelse af beslægtet privat forbrug, som understøtter samme formål. En sådan sammenhæng kan fx gøre sig gældende imellem forbedringer af det offentlige vejnet og privat forbrug relateret til bilkørsel. I dette tilfælde vil der kunne være, hvad der minder om en positiv indkomsteffekt, og de øvrige dynamiske effekter af den offentlige serviceydelse vil kunne forstærkes.

Tabel a**Illustration af dynamiske effekter afhængig af graden af fortrængning af tilsvarende private ydelser**

	Eksempel	Indkomsteffekt	Øvrige dynamiske effekter (efter fortrængning)
Fortrængningsgrad			
Fuld fortrængning	Øgede sundhedsudgifter, som fuldt fortrænger private sundhedsudgifter. Øgede folkeskoleudgifter, som fuldt fortrænger privatskolebrug	-	0
Delvis fortrængning	Størstedelen af de offentlige udgifter, som har karakter af private goder	(-)	(+ / 0 / -)
Ingen fortrængning	Offentlige goder som fx infrastruktur og forsvar	0	+ / 0 / -

Anm.: Der er i rækken *Fuld fortrængning* set bort fra, at effektiviteten i tilvejebringelsen af en given serviceydelse evt. kan være højere, når dette overlades til den private sektor. Parenteserne i rækken *Delvis fortrængning* angiver mindre virkninger end for de øvrige rækker (i en alt andet lige betragtning).

Eksempelvis kan offentlige udgifter til rekreative formål, herunder parker, naturbeskyttelse, kulturtilbud mv., potentielt øge nytteværdien af fritid, hvilket kan trække i retning af lavere arbejdsudbud. Forsikringsaspektet indeholdt i visse

offentlige serviceydelser kan – i tilfælde, hvor tilsvarende forsikring fx som følge af markedsfejl ikke udbydes privat – reducere behovet for opsparing med henblik på selvforsikring, hvilket reelt reducerer nytteværdien af indkomst og privat forbrug (forventet set). Omvendt kan offentlige udgifter til visse typer af ordenshåndhævelse i et vist omfang øge nytteværdien af privat forbrug, som følge af reduceret risiko for at miste eller få beskadiget ejendele ved tyveri, hærværk mv.

Boks 2.8

Sammenhængen mellem indkomst, træk på offentlig service og arbejdsudbud

I nogle tilfælde er egenbetalingen til visse offentligt medfinansierede ydelser direkte afhængig af indkomst (fx friplads i daginstitutioner), hvilket isoleret set vil påvirke gevinsten ved beskæftigelse og yderligere arbejdsindsats – og derigennem arbejdsudbuddet – svarende til en sammenlignelig indkomstskat. Det er et udtryk for, at den enkeltes andel af det offentlige forbrug på et givent område er kausalt forbundet med indkomsten.

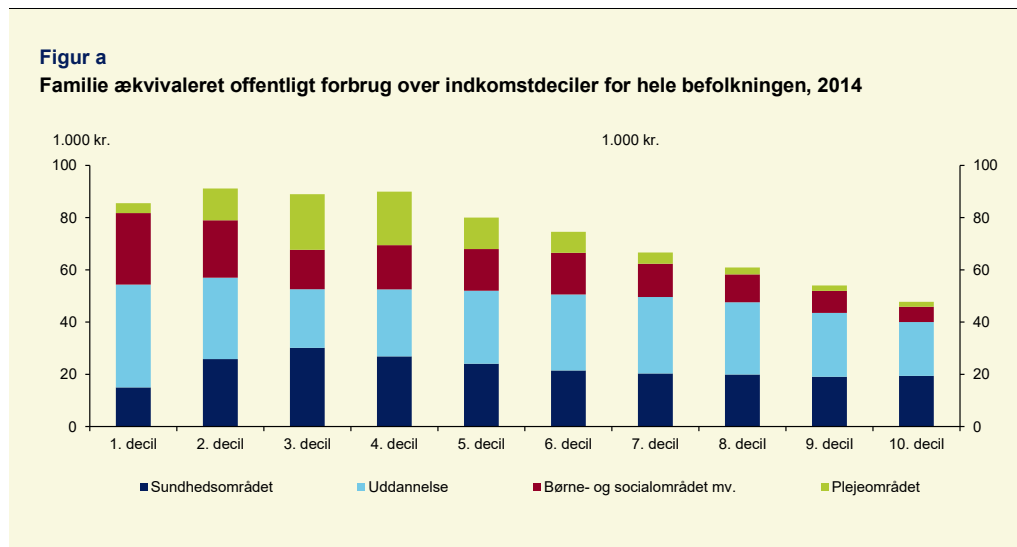
I andre tilfælde er der ikke en indbygget direkte indkomstafhængighed i tilskuddet eller egenbetalingen forbundet med en offentligt (med)finansieret serviceydelse. Tilsvarende afhænger adgangen til offentlige serviceydelser ikke direkte af indkomst, når disse stilles gratis til rådighed for borgerne. I disse tilfælde kan der dog alligevel være forskel på omfanget, hvormed de pågældende serviceydelser kommer personer i forskellige dele af indkomstfordelingen til gode, *jf. også figur a*.

Sådanne observerede sammenhænge kan være kausale i det omfang, at de er udtryk for fx substitutionslignende effekter af det offentlige forbrug, eller at højere indkomst leder til større eller mindre forbrug af visse serviceydelser forbundet med tilskud. Når dette er tilfældet kan regnemetoder fra skatteområdet i princippet medvirke til at belyse arbejdsudbudsvirkningen via sammenligning med skatteinstrumenter med tilsvarende fordelingsvirkning.¹⁾ I praksis kan denne tilgang imidlertid vanskeliggøres af, at andre forhold (som ikke er udtryk for en tilsvarende kausalitet) også kan give anledning til de observerede sammenhænge.

Den overordnede negative sammenhæng mellem indkomst og træk på forbrugsområderne vist i figur a kan på overfladen pege på, at disse forbrugsområder bidrager til en reduktion af tilskyndelsen til at finde beskæftigelse eller yde en ekstra indsats på arbejdet. Til illustration har en kombination af skatteinstrumenter med omtrent samme fordelingsmæssige profil som det individualiserbare offentlige forbrug i figur a således en selvfinansieringsgrad på minus ca. 11 pct. Dette ville umiddelbart tilsige, at en generel reduktion af det individuelle offentlige forbrug ville øge arbejdsudbuddet. Der er dog flere grunde til, at dette ikke kan tages for pålydende.

Eksempelvis afspejler et forholdsvis højt træk på uddannelsesområdet i første indkomstdecil i vidt omfang, at unge under uddannelse i gennemsnit har en mindre indkomst end de ældre aldersgrupper.²⁾ Selvom offentligt finansieret uddannelse kan bidrage til at reducere arbejdsudbuddet for den enkelte på kort sigt (under uddannelsen), vil det modsatte typisk gøre sig gældende senere i livet. At det højeste træk på uddannelsesområdet sker blandt personer i første indkomstdecil skal således i højere grad tages som et udtryk for, at uddannelse tages først i livet, end at højere indkomst reducerer behovet for eller gevinsten ved offentligt finansieret uddannelse og på den måde reducerer tilskyndelsen til beskæftigelse og arbejdsudbuddet samlet set. Der er helt overordnet set en sammenhæng mellem indkomst og det offentlige forbrug, som går via alder. Det skal blandt andet ses i lyset af, at det offentlige forbrug medvirker til en omfordeling af forbrugsmuligheder over et livsforløb, således at de unge og de ældre, som typisk har relativt begrænsede arbejdsindkomster, trækker mere på det offentlige forbrug end personer i den erhvervsaktive alder, *jf. kapitel 3*. Mens aldersbetingede sammenhænge i et vist omfang kan imødekommes ved at forsøge at opgøre trækket på det offentlige forbrug over et livsforløb, vil der fortsat kunne være faktorer (fx medfødte helbredsproblemer), som kan give anledning til en ikke-kausal observeret sammenhæng mellem indkomst og træk på det offentlige forbrug.

Det bemærkes, at arbejdsudbudsvirkningerne af en ændring i en given afgift ligeledes vil afhænge af karakteren af den kausale sammenhæng mellem indkomst og forbruget af den pågældende afgiftsbelagte vare eller tjeneste. Skøn derfor kan tage udgangspunkt i den observerede sammenhæng mellem indkomst og det pågældende forbrug, som dog bør korrigeres, såfremt der er anledning til at forvente, at denne sammenhæng kan være drevet af andre faktorer, *jf. også Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 228 (Alm. del) af 2. marts 2018*.



Anm.: Figuren viser de dele af det offentlige forbrug, som kan henføres til enkeltpersoner, jf. også kapitel 3. Personerne er rangeret efter ækvivaleret disponibel indkomst, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017). Det individuelle offentlige forbrug er ækvivaleret for at tage højde for stordriftsfordele i familien.

- 1) Der vil dog potentielt skulle tages særskilt stilling til omfanget af indkomsteffekter, jf. hovedteksten.
- 2) Når der er et vist træk på de offentlige udgifter til uddannelse igennem hele indkomstfordelingen, skyldes det, at mange husstande har børn i skolealderen. Det lidt lavere forbrug af uddannelse i 3. og 4. decil skyldes blandt andet, at husstande med pensionister er overrepræsenteret i disse deciler, hvilket blandt andet også ses afspejlet i, at trækket på udgifter på plejeområdet er større.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017).

Derudover kan fx infrastrukturinvesteringer, som giver anledning til tidsbesparelser for private, effektivt give mere fritid. Hvis nytteværdien af yderligere fritid er aftagende, vil dette som udgangspunkt resultere i, at en del af tidsbesparelsen omsættes til øget arbejdsudbud med henblik på at øge privatforbruget.

Generelt vil offentligt forbrug og investeringer således både kunne øge eller sænke værdien af henholdsvis yderligere fritid og yderligere privat forbrug, og nettovirkningen på arbejdsudbuddet bliver et spørgsmål om, hvorvidt en given ydelse i højere grad øger værdien af privat forbrug eller fritid.

I den sammenhæng bemærkes endvidere, at en positiv eller negativ observeret sammenhæng mellem indkomst og modtagelsen af offentlige serviceydelser (incidensen) ikke uden videre kan tages som et udtryk for, om en offentlig forbrugskomponent øger eller reducerer tilskyndelsen til at erhverve sig indkomst, jf. boks 2.8.

Ad 5: Sammensætning af privat forbrug og træk på offentlige ydelser

Endelig kan offentligt forbrug og investeringer påvirke husholdningernes forbrugssammensætning (*pil 5*), hvilket både dækker over potentielle afledte justeringer af sammensætningen af det private forbrug og ændringer i trækket på of-

fentligt forbrug, herunder på andre områder. Begge dele vil potentielt kunne påvirke de offentlige finanser (*pil 10*).²¹

Offentlige tilskud eller reduceret egenbetaling til visse serviceydelser vil kunne øge forbruget heraf på bekostning af øvrigt forbrug svarende til en negativ afgift. Dette vil i sig selv påvirke de offentlige finanser som følge af tilbageløb via afgifter og egenbetaling, såfremt der er forskel på omfanget, hvormed serviceydelser er forbundet med tilskud eller afgifter sammenlignet med øvrigt forbrug.

Hertil kommer tilfælde, hvor offentlige serviceydelser gør bestemte typer privat forbrug mere attraktivt relativt til øvrigt forbrug. Eksempelvis vil offentlige investeringer i infrastruktur kunne gøre det mere attraktivt at købe og anvende en bil, hvilket øger det samlede afgiftsprodukt, idet biler og brændstof er pålagt relativt høje afgifter sammenlignet med øvrigt forbrug.

Derudover påvirkes sammensætningen af det private forbrug, når offentlige serviceydelser træder i stedet for tilsvarende private ydelser og dermed er forbundet med indkomsteffekter, *jf. foregående afsnit (herunder boks 2.7)*.

Øvrige effekter på de offentlige finanser via husholdningernes træk på offentlige ydelser (også *pil 10*) kan både være positive, fx fordi forebyggende indsatser overfor sygdomme efterfølgende kan reducere behovet for behandlinger, eller negative, fx fordi livsforlængende behandlinger kan øge trækket på offentlige serviceydelser (såsom ældrepleje) og indkomstoverførsler (såsom folkepension).

2.4 Velstandseffekter af mindre ændringer i de samlede offentlige udgifter

Som beskrevet i afsnit 2.1 er en velfungerende offentlig sektor i visse henseender en forudsætning for en velfungerende markedsøkonomi, herunder som følge af den offentlige rolle i forhold til at sikre grundlæggende rammevilkår og udbedring af markedsfejl. Således medgår en række offentlige serviceydelser til formål, som kan understøtte arbejdsudbud og produktivitet.

Efterhånden som den offentlige sektor udbygges, må man dog forvente, at puljen af produktive offentlige tiltag gradvist svinder ind. Fx må potentielle arbejdsudbudseffekter af yderligere offentligt forbrug på børnepasning og ældrepleje

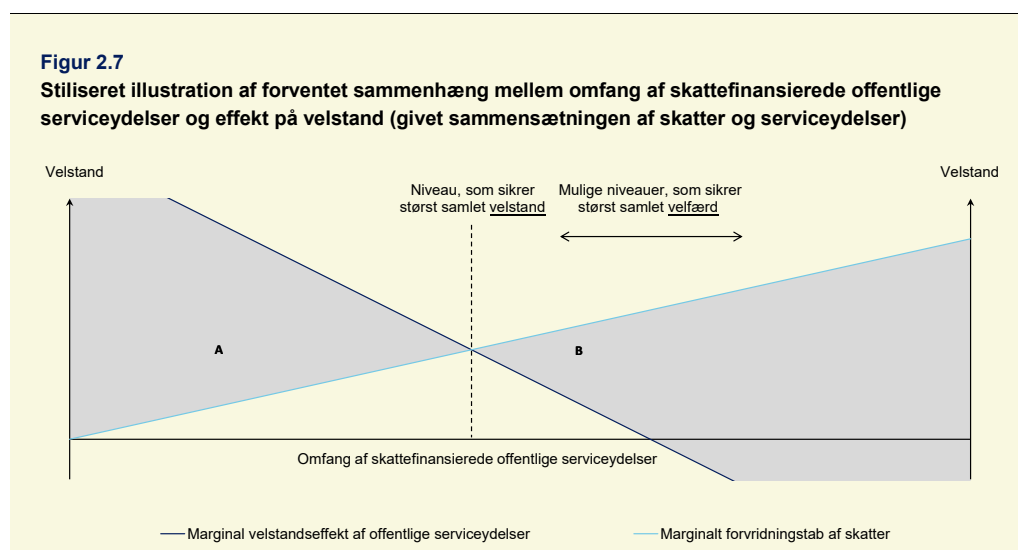
²¹ Rammerne for det samlede offentlige forbrug fastsættes i Danmark bl.a. i de mellemfristede planer og udgiftslofter. Øget træk på ydelser inden for et givet område skal således som udgangspunkt håndteres inden for en given overordnet ramme. Reduceret træk indenfor et område kan omvendt frigive midler til andre områder. Hovedteksten tager her udgangspunkt i en antagelse om, at afledte ændringer i trækket på offentlige serviceydelser på sigt vil have budgetmæssige konsekvenser, hvilket altså i praksis afhænger af, om der politisk ændres på de samlede rammer på mellem- og langfristet sigt.

forventes at være mere beskedne, når hovedparten af børn er i en daginstitution, og det offentlige som udgangspunkt tager sig af pleje af alle de ældre, der har behov for det. Effekterne af yderligere forøgelse af de offentlige udgifter på et givet område må altså forventes at kunne være (betydeligt) mindre end den gennemsnitlige virkning af de samlede udgifter på det pågældende område.

Med dette udgangspunkt forventes de samlede udgifter til offentligt forbrug og offentlige investeringer *overordnet set* at have gradvist aftagende virkninger på velstanden, når fordelingen af udgifter på (under)områder tages for givet.

Omvendt vil de negative velstandseffekter af at rejse yderligere provenu via forvridende skatter være gradvist stigende. Dette gør sig dermed også gældende samlet set givet vægten på forskellige skatteinstrumenter (eller graden af progression i skattesystemet).

Dette leder overordnet set til en situation som illustreret i figur 2.7, hvor en *generel* forøgelse af omfanget af de skattefinansierede offentlige serviceydelser (dvs. givet sammensætningen af udgifter og indtægter) op til et vist punkt bidrager til at øge den samlede (materielle) velstand, hvorefter yderligere forøgelse vil reducere velstanden.



Anm.: Figuren er illustrativ blandt andet fordi der tages udgangspunkt i en given sammensætning af de offentlige serviceydelser (fordelt på blandt andet områder) og skatteindtægter (fordelt på skatteinstrumenter). Prioriteringen af offentlige serviceydelser og skatteinstrumenter sker principielt på baggrund af velfærdseffekt og ikke velstandseffekt. Dermed vil sammensætningen af offentlige forbrugsudgifter og skatteinstrumenter ikke nødvendigvis være uafhængig af størrelsen af den offentlige sektor, og velstandseffekten af det offentlige forbrug ikke nødvendigvis i praksis være monotont aftagende. Figuren afspejler det forventede overordnede billede såfremt den offentlige sektors størrelse øges ved en generel forøgelse af de offentlige udgifter til serviceydelser på de forskellige områder (givet den nuværende fordeling) finansieret af en generel forøgelse af skatterne (givet den nuværende udforming/progressivitet i skattesystemet).

Når Danmark i en international og (længere) historisk sammenhæng har en stor offentlig sektor, afspejler det i vid udstrækning, at der politisk lægges betydelig

vægt på fordelingsmæssige hensyn og andre hensyn, som er relevante for borgerne samlede velfærd, og som rækker ud over arbejdsudbud og produktivitet. Der vil i praksis forventeligt være en afvejning imellem flere af disse hensyn og hensynet til den samlede materielle velstand, *jf. også afsnit 2.1.*

Det giver umiddelbart anledning til en forventning om, at den offentlige sektor i Danmark – givet sammensætningen af udgifter og indtægter – er større end det niveau, som et snævert hensyn til (den materielle) velstand ville tilsige. Bemærk, at dette ikke er bundet op på, at den offentlige sektor har en helt bestemt størrelse – blot at der på marginalen er en politisk afvejning af velstand overfor øvrige hensyn overordnet set. Det præcise udfald af denne afvejning – og dermed blandt andet den offentlige sektors størrelse – vil på et givet tidspunkt naturligvis kunne afhænge af den konkrete politiske situation.

Disse betragtninger leder til den *første* retningspil, at en yderligere generel forøgelse af omfanget af de offentlige serviceydelser, som finansieres af en generel forøgelse af skatterne, vil give anledning til en reduktion af den samlede velstand i samfundet.

Dertil kommer, at velstandseffekten af yderligere generelle forøgelser af det offentlige forbrug i dette tilfælde kan være både positiv og negativ – også når der ses bort fra finansieringen. Muligheden for, at øget offentligt forbrug isoleret set – dvs. også når der ses bort fra finansieringen – kan have nul eller negative effekter på velstanden (som angivet i højre del af figuren), skal blandt andet ses i lyset af de forskellige potentielle negative effekter, som er beskrevet i afsnit 2.4.

Således kan dele af det offentlige forbrug have en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet, som isoleret set er negativ. Dertil kommer mulige negative produktivitetseffekter som følge af potentielt lavere effektivitet i den offentlige produktion (sammenlignet med den private sektor), og at det i forbindelse med skattefinansieret offentligt forbrug kan være vanskeligt at afstemme mængde og kvalitet præcist til individuelle behov og ønsker.

Det usikre fortegn på marginalen er fuldt foreneligt med, at det samlede offentlige forbrug kan have leveret et ganske betydeligt bidrag til velstandsniveauet sammenlignet med en situation, hvor det ikke blev afholdt. I figuren er sidstnævnte afspejlet ved, at arealet A, som repræsenterer den samlede nettovirkning på velstanden af de skattefinansierede offentlige serviceydelser i det interval, hvor den er positiv, er større end arealet B, som repræsenterer den samlede nettovirkning på velstanden over det interval, hvor den er negativ.

Ovenstående leder således til den *anden* retningspil, at der ikke på forhånd kan konkluderes noget håndfast om fortegnet på den isolerede effekt af en yderligere forøgelse af det offentlige forbrug. Det bemærkes i den forbindelse, at tilstedeværelse af de omtalte negative virkninger på arbejdsudbud og produktivitet kræver, at der er andre modsatrettede effekter for, at den samlede nettovirkning på

arbejdsudbuddet kan være ca. nul. En forudsætning om, at en generel forøgelse af det offentlige forbrug i sig selv er neutral for den samlede velstand, udelukker således *ikke* at der kan være visse effekter, som isoleret set er positive (tværtimod). Forudsætningen svarer endvidere til, at en forøgelse af aktiviteten i den offentlige sektor via øget offentlig beskæftigelse ikke understøtter arbejdsudbud og produktivitet i hverken større eller mindre grad end den alternative (private) aktivitet, der – givet den strukturelle beskæftigelse – ellers ville have fundet sted.

Det skal understreges, at de omtalte retningspile som udgangspunkt vedrører en situation, hvor der sker en generel forøgelse af det offentlige serviceniveau finansieret af en generel forøgelse af skatterne. De er fuldt forenelige med, at der kan være bestemte konkrete tiltag under det offentlige forbrug, som isoleret set har positive velstandseffekter, samt at der i nogle tilfælde kan være positive dynamiske effekter forbundet med konkrete finansierede forøgelser af det offentlige forbrug (afhængig af finansieringsformen) eller konkrete omprioriteringer inden for et givet samlet offentligt forbrug.

I forbindelse med konkrete tiltag, må der således foretages en konkret vurdering af, om der er grundlag for at indregne dynamiske effekter – herunder om der er tilstrækkeligt empirisk belæg. Der foretages så vidt muligt sådanne konkrete vurderinger, og potentielle dynamiske effekter vil blive indregnet, såfremt grundlaget i en given sammenhæng skulle være til stede. En række udfordringer betyder dog, at dette ofte ikke er tilfældet, *jf. også kapitel 5*.

Det skal endvidere understreges, at de omtalte retningspile ikke er uomgængelige nødvendigheder. De tjener primært som baggrund for Finansministeriets vurdering af, at det i praksis er det bedst mulige udgangspunkt ikke at indregne dynamiske effekter ved ændringer i den samlede offentlige forbrugsvækst.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at der er en økonomisk faglitteratur, som undersøger virkningerne af omfanget af offentlige udgifter til forbrug og investeringer på den økonomiske vækst fra et makroøkonomisk perspektiv. Resultaterne fra sådanne studier giver overordnet set ikke et klart billede af, hvilket fortegn en eventuel effekt skulle have – men der er dog tegn på, at den kan være negativ for velstående lande, *jf. også boks 2.9*.

I studierne betragtes som udgangspunkt *gennemsnitseffekten* af udgifterne inklusive virkningen af finansieringen på tværs af de størrelser af den offentlige sektor, som observeres i de betragtede lande. Et overordnet billede af, at denne gennemsnitseffekt har uklart (eller potentielt negativt) fortegn, er foreneligt med, at effekten (inkl. finansiering) på *marginalen* er negativ i de lande, der har de mest veludbyggede offentlige sektorer og de højeste skattetryk – herunder Danmark.

I de nyere studier lægges der vægt på, at effekterne afhænger af sammensætningen af både udgifterne og finansieringen. I det lys må virkninger af det samlede udgiftsniveau som udgangspunkt opgøres betinget på sammensætningen. For så

vidt angår områder med positive effekter fremhæves typisk investeringer i uddannelse og infrastruktur.²²

Boks 2.9

Den offentlige sektors størrelse og økonomisk vækst

I en gren af den empiriske makroøkonomiske faglitteratur undersøges sammenhængen mellem størrelsen på den offentlige sektor og økonomisk vækst eller velstand. Den offentlige sektors størrelse er oftest målt som andelen af de offentlige udgifter af BNP, og økonomisk vækst måles typisk som BNP pr. indbygger. I den tidlige litteratur findes der ingen signifikant sammenhæng mellem offentligt forbrug og økonomisk vækst. Der findes i den nyere litteratur (publiceret fra år 2000 og frem og for rige lande) overordnet en negativ sammenhæng mellem størrelsen på den offentlige sektor og økonomisk vækst.¹⁾ Der lægges dog i nyere studier vægt på betydningen af sammensætningen af de offentlige udgifter (og indtægter). Studierne peger overordnet på, at udgifter til infrastruktur og uddannelse kan bidrage positivt til væksten.

Internationale sammenligninger eller landestudier skal tolkes med varsomhed, og makrolitteraturen kan ikke direkte anvendes til at udarbejde regneprincipper for dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer. Dette skal ses i lyset af en række forbehold, som knytter sig til resultaterne.

Litteraturen har svært ved at påvise deciderede årsagssammenhænge. Det er derfor uklart, hvorvidt den offentlige sektors størrelse påvirker den økonomiske vækst, eller om sammenhængen kan være omvendt. En årsag til omvendt sammenhæng kan være, at lande med relativt effektiv drift af den offentlige sektor er mere tilbøjelige til at have større offentlig sektor, eller at velstand i sig selv leder til (relativt) større efterspørgsel efter serviceydelser, som det offentlige i mange lande varetager (fx sundhedsydelser og uddannelse).

En langsigtet sammenhæng mellem ændringerne i de offentlige udgifter og den økonomiske vækst kan endvidere være vanskelig at estimere, idet blandt andet konjunkturudsving kan forstyrre resultaterne. På samme vis vil der formentligt være andre relevante forhold, som der kun vanskeligt kan tages højde for, herunder store institutionelle forskelle på tværs af lande.

Litteraturen tager derudover oftest udgangspunkt i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer på meget aggregeret niveau (enten samlet set eller på overordnede områder), hvilket ikke muliggør vurderinger af specifikke politiske tiltag eller prioriteringer, imellem hvilke effekterne kan variere betydeligt.

Landestudier finder som udgangspunkt gennemsnitseffekter over det spænd for fx det offentlige forbrug, som observeres på tværs af de lande, der indgår i datagrundlaget. De relevante effekter for opgørelse af dynamiske effekter af offentligt forbrug vedrører imidlertid marginalen, hvilket yderligere vanskeliggør anvendelsen. I det Danmark er et af de lande, hvor det offentlige forbrug udgør den største andel af BNP, kan de fundne gennemsnitseffekter (selv hvis de kunne tages som udtryk for årsagssammenhænge) være mindre relevante på marginalen for Danmarks vedkommende.

Endelig kan den praktiske opgørelse af BNP have indflydelse på, om eventuelle observerede sammenhænge er reelle. Det drejer sig fx om, at produktivitetstigninger i den offentlige sektor ikke måles i det omfang den offentlige produktion opgøres vha. inputmetoden (hvilket trækker ned i den opgjorte BNP-vækst i lande med store offentlige sektorer), samt at visse typer produktion, som i lande med store offentlige sektorer varetages af den offentlige sektor, ikke nødvendigvis indgår i BNP i lande, hvor de i højere grad varetages i hjemmet (hjemmeproduktion).

Anm.: To meta-studier opsummerer forskningens resultater på området, jf. Nijkamp og Poot (2004) og Bergh og Henrekson (2011). Yderligere – men ikke udtømmende – behandles emnet i Kneller, Bleaney og Gemmill (1999), De Økonomiske Råd (2017b), Produktivitetskommissionen (2014) samt Fournier og Johanson (2016) og New Zealand Treasury (2011).

1) Der er set bort fra sammensætningen af både udgifter og indtægter.

²² Det bemærkes i den forbindelse, at Finansministeriet indregner virkninger på arbejdsudbud og produktivitet af stigende uddannelsesniveau i de mellemfristede fremskrivninger, jf. også kapitel 3. Derudover bemærkes, at der fremadrettet konsekvent vil blive indregnet et vækstbidrag fra offentlige investeringer i bygninger og anlæg i de mellemfristede fremskrivninger, samt at Vejdirektoratet foretager samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger af afledte effekter i forbindelse med konkrete infrastrukturprojekter, jf. også kapitel 4.

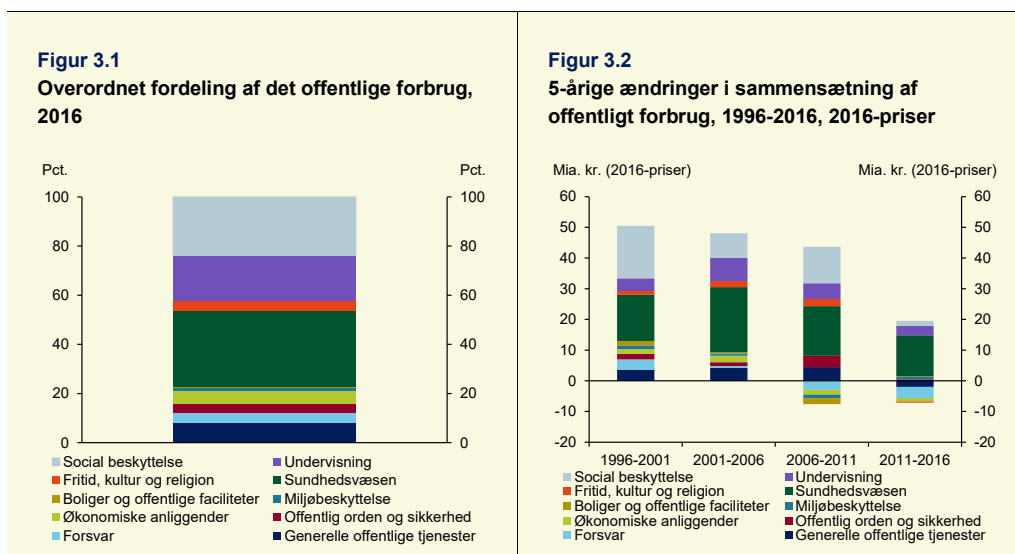
De omtalte studier kan dog ikke fastlægge størrelsen af eventuelle effekter med nogen sikkerhed, og mindst lige så vigtigt er, at der er væsentlige forbehold for, hvorvidt de sammenhænge, der kan observeres på tværs af lande, kan tages som værende udtryk for årsagssammenhænge, *jf. også boks 2.9*. Selv hvis de kunne, ville de estimerede gennemsnitseffekter ikke være et udtryk for effekterne af yderligere offentligt forbrug for et land med Danmarks udgangspunkt, men for de gennemsnitlige effekter på tværs af niveauerne for det offentlige forbrug i de betragtede lande.

Mens den makroøkonomiske litteratur kan give nogle nyttige indikationer, kan den således ikke danne grundlag for kvantificering og indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug.

3. De enkelte udgiftsområder under det offentlige forbrug

De offentlige udgifter, herunder det offentlige forbrug, kan opdeles i udgiftsgrupper ud fra *Classification Of the Functions Of Government (COFOG)* nomenklaturen. Denne opdeling giver et indblik i, hvordan det offentlige forbrug fordeler sig efter funktion. På det mest overordnede plan kan forbruget opdeles i ti udgiftsgrupper. Nogle udgiftsområder har et langt større omfang end andre, jf. figur 3.1. Blandt de største udgiftsområder er sundhedsvæsenet og undervisning samt social beskyttelse, som blandt andet omfatter børnepasning og ældrepleje. Blandt de mindre udgiftsområder er fx miljøbeskyttelse samt administration og tilsyn vedrørende boliger og offentlige faciliteter.

Når man ser på væksten i det offentlige forbrug over forskellige tidsperioder (i faste priser), har fordelingen på udgiftsgrupper varieret. Politiske prioriteringer og ændrede behov afspejles således i, at forskellige udgiftsområder er vokset mere end andre i forskellige perioder. Væksten har således typisk været sammensat anderledes end det samlede forbrug i udgangspunktet, jf. figur 3.2.



Anm.: Forbrugsudgifterne er deflateret med forbrugerprisindekset.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik – Statistikbanken.

3.1 Sammensætningen og de enkelte udgiftsområder

De fleste udgiftsgrupper indeholder elementer, som op til et vist punkt kan understøtte velstanden via arbejdsudbud og produktivitet, elementer, som bidrager til at reducere forskelle i forbrugsmuligheder, og elementer, som tilgodeser hensyn til den samlede velfærd, der rækker ud over velstand og fordeling. Vægten på

disse forskellige elementer vil variere på tværs af udgiftsgrupperne – ligesom kanalerne, hvorigennem de påvirker økonomien, vil være forskellige.

Det offentlige forbrug kan overordnet set deles op i kollektivt og individuelt offentligt forbrug. Det kollektive offentlige forbrug består af den del af det samlede offentlige forbrug, som *ikke* kan henføres til enkeltpersoner. Nogle udgiftsområder består alene af kollektivt offentligt forbrug. Foruden generel offentlig administration drejer det sig fx om forsvar, offentlig orden og sikkerhed samt miljøbeskyttelse, *jf. også tabel 3.1*. Langt hen ad vejen er der her tale om offentlige goder i økonomisk forstand, *jf. afsnit 2.2*.

Tabel 3.1
Fordeling af det offentligt forbrug

	Pct. af samlet offentligt forbrug i 2016
Alene kollektivt forbrug	
Generelle offentlige tjenester	8,0
Økonomiske anliggender	5,3
Forsvar	4,2
Offentlig orden og sikkerhed	3,7
Miljøbeskyttelse	1,3
Boliger og offentlige faciliteter	0,4
Primært individuelt forbrug	
Sundhedsvæsen	30,7
Undervisning	18,3
Social beskyttelse, heraf:	23,8
- Alderdom, syge, invalide og socialt marginaliserede	8,1
- Familie og børn	9,0
- Arbejdsløshed	2,9
Fritid, kultur og religion	4,4

Anm.: Kategorien alderdom, syge, invalide og socialt marginaliserede indeholder også forbrugsudgifter til efterlevende og bolig. Social beskyttelse indeholder ud over de nævnte kategorier også nogle kollektive tjenesteydelser samt offentligt forbrug i form af sociale ydelser i naturalier. De viste underkategoriers andele af det samlede offentlige forbrug summer derfor ikke til den andel af det offentlige forbrug, som det samlede forbrug på området udgør.

Kilde: Egne beregninger.

Omvendt kan det offentlige forbrug på andre områder i vidt omfang henføres til enkeltpersoner, fx i kraft af deres træk på sundhedsvæsenet, uddannelse, børnepasning, ældrepleje mv., *jf. også tabel 3.1*. Sådant individuelt offentligt forbrug udgjorde samlet set (på tværs af områder) godt 70 pct. af det offentlige forbrug i

2016, og de resterende knap 30 pct. kan karakteriseres som kollektivt offentligt forbrug.²³

Helt overordnet er der den forskel på det kollektive og individuelle offentlige forbrug, at serviceydelser under det individuelle offentlige forbrug i et vist omfang vil træde i stedet for tilsvarende eller lignende serviceydelser, som ellers ville blive efterspurgt og udbudt på det private marked. Omfanget af en sådan fortrængning vil have betydning for, hvad de dynamiske effekter af det offentlige forbrug på disse områder vil være, *jf. afsnit 2.3*. Nedenfor tages derfor også udgangspunkt i den overordnede opdeling af udgiftsområder efter, hvorvidt de er kategoriseret som kollektivt eller hovedsageligt individuelt offentligt forbrug, *jf. tabel 3.1*.

Resten af dette kapitel fokuserer på nogle af de måder, hvorpå serviceydelser på de forskellige områder under det offentlige forbrug kan tænkes at påvirke velfærd, velstand og de offentlige finanser. Der er primært fokus på situationer, hvor det offentlige forbrug på et givet område ændres i forholdsvis begrænset omfang fra det nuværende udgangspunkt.

Formålet er at konkretisere de sammenhænge, der er beskrevet i kapitel 2, for de enkelte udgiftsområder. Herunder beskrives potentielle modsatrettede effekter på fx arbejdsudbud og velstand, som samlet set gør det vanskeligt at sige noget generelt om fortegnet og størrelsesordenen af eventuelle effekter af tiltag på et givent område. Disse forhold er medvirkende til, at indregning af eventuelle dynamiske virkninger af konkrete tiltag må bygge på særskilte vurderinger af blandt andet det empiriske grundlag.

Den enorme mængde af forskellige mulige tiltag betyder, at der for de enkelte områder ikke gøres et forsøg på at give et fuldstændigt overblik over mulige tiltag og deres potentielle effekter eller empiriske studier, som potentielt vil kunne indgå i grundlaget for at skønne over virkningerne af disse tiltag. I stedet omtales empirisk litteratur på udvalgte punkter, hvor det er særligt relevant for diskussionen, og der gives nogle eksempler på tidligere beregninger.

3.2 Det kollektive offentlige forbrug

Seks af de ti overordnede COFOG-kategorier består alene af kollektive tjenesteydelser. Det drejer sig om kategorierne generelle offentlige tjenesteydelser, økonomiske anliggender, forsvar, offentlig orden og sikkerhed, miljøbeskyttelse samt

²³ De fire kategorier (sundhedsvæsen, social beskyttelse, undervisning og fritid, kultur og religion), der primært indeholder individuelt offentligt forbrug, indeholder dog også elementer af kollektivt offentligt forbrug. Sammenlagt udgør disse områder således 77 pct. af det samlede offentlige forbrug i 2016.

boliger og offentlige faciliteter. Tilsammen dækker de seks kategorier knap en fjerdedel af det offentlige forbrug²⁴, *jf. tabel 3.1.*

Generelle offentlige tjenester dækker over dele af centraladministrationen, herunder udøvende og lovgivende organer, skatte- og finansvæsen, udenrigstjenesten mv.

Økonomiske anliggender består af administration og regulering af handelsmæssige forhold, arbejdsmarkedsanliggender,²⁵ erhvervmæssige forhold samt transportanliggender (herunder personaleudgifter samt mindre vedligehold).

Forsvar samt offentlig orden og sikkerhed dækker tilsammen over udgifter til forsvaret, politiet, domstolene, fængslerne og brandvæsenet.

Miljøbeskyttelse består af udgifter til beskyttelse af natur, biodiversitet, forureningsbekæmpelse samt forvaltning, regulering, kontrol og administration.

Boliger og offentlige faciliteter består hovedsageligt af administration af boligbyggeri og vandforsyning samt tilsyn.²⁶

Overordnet set bidrager disse kollektive udgiftsområder blandt andet til, at den offentlige sektor kan sikre grundlæggende betingelser for en velfungerende markedsøkonomi (fx generelle offentlige tjenester samt offentlig orden og sikkerhed) og udbedre markedsfejl (fx miljøbeskyttelse og regulering og kontrol i øvrigt). Den kollektive finansiering af denne type services igennem skatteindtægterne afspejler, at der i høj grad er tale om offentlige goder, som ud fra en samlet velfærdsbetragtning ikke i tilstrækkeligt omfang ville blive tilvejebragt på et privat marked.

Det ville forventeligt have vidtrækkende konsekvenser for borgerne og økonomien, hvis det offentlige slet ikke afholdt denne type forbrugsudgifter – herunder for arbejdsudbuddet, beskæftigelsen og produktiviteten i den private sektor. Omfanget af disse samlede virkninger kan dog ikke opgøres med nogen sikkerhed, og de samlede (eller gennemsnitlige) virkninger af de nuværende udgifter på området vil ikke være repræsentative for virkningerne af mindre ændringer fra det nuværende udgangspunkt.

Eksempelvis må de samlede forbrugsudgifter til transportanliggender, herunder eksempelvis udgifter til snerydning og saltning af vejene om vinteren, den almin-

²⁴ Derudover har en del af udgifterne på uddannelsesområdet mv., fx administration og støttetjenester, også karakter af kollektivt forbrug.

²⁵ Arbejdsmarkedsanliggender dækker her over kollektive tjenesteydelser, herunder generelle arbejdsmarkedsprogrammer og drift af arbejdsformidlingskontorer, mens de individuelle tjenesteydelser til opkvalificering og lignende ligger under social beskyttelse, *jf. nedenfor.*

²⁶ Tilskud til husleje er ikke en del af det offentlige forbrug og hører endvidere til under social beskyttelse.

delige drift af lyssignaler mv., forventes at understøtte mobiliteten i samfundet og dermed i et vist omfang produktivitet og arbejdsudbud. Mens det således vil have negative effekter helt at skære disse udgifter væk, er det samtidig uklart, i hvilket omfang en forøgelse af sådanne udgifter fra det nuværende udgangspunkt reelt vil have nævneværdige effekter.

Det er i princippet muligt, at fx en styrkelse af den offentlige orden og sikkerhed vil kunne øge gevinsten ved beskæftigelse – via forbrugsværdien af højere indkomst – som følge af fx lavere sandsynlighed for at miste ejendele til hærværk og tyveri. Omvendt vil nogle af de hensyn, der fx tages med henblik på at beskytte miljøet, kunne begrænse forurenende produktion eller forbrug. Derfor kan nogle offentlige forbrugsudgifter til miljøbeskyttelse have negative virkninger på den *opgjorte* velstand (i hvert fald på kort sigt) på trods af, at de er velbegrundede ud fra et bredere hensyn til velfærden i samfundet.

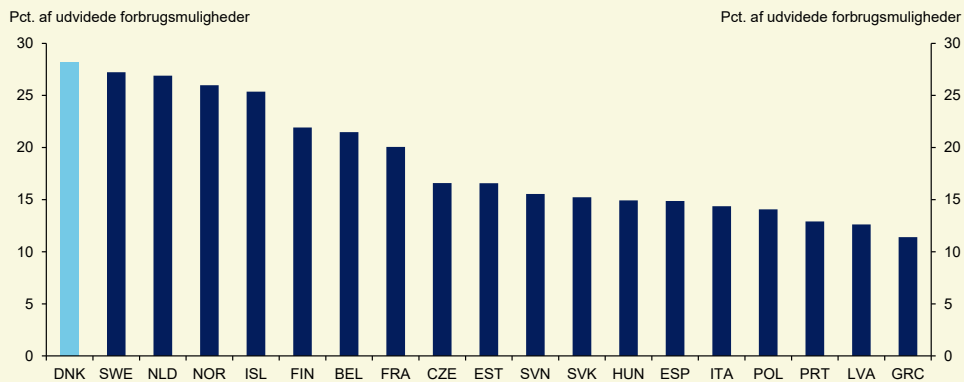
Mulighederne for at kvantificere potentielle effekter af et givent tiltag vil (lige som det gør sig gældende generelt) skulle bedømmes på baggrund af en konkret vurdering. Det gjorde sig fx gældende i forbindelse med Vækstpakke 2014, hvor der blev skønnet over effekter på BNP-niveauet af tiltag, der skulle afkorte sagsbehandlingstiderne ved byggesager. Det skal ses i lyset af, at kortere sagsbehandlingstider har en direkte virkning for erhvervslivet, hvor de afkortede sagsbehandlingstider blandt andet vil føre til, at der frigives arbejdskraft til andre formål. Dermed bliver arbejdskraften samlet set mere produktiv, og der kan produceres flere varer og tjenester med den samme resourceanvendelse.

3.3 Det individuelle offentlige forbrug

Samlet set udgjorde individuelt offentligt forbrug som nævnt godt 70 pct. af det samlede offentlige forbrug i 2016. Det individuelle offentlige forbrug medvirker til, at de egentlige forbrugsmuligheder for den enkelte er større, end hvad den disponible indkomst isoleret set tilsiger.

For at tage højde for dette opgøres de udvidede forbrugsmuligheder, som består af den private disponible indkomst og det individuelle offentlige forbrug. I sammenligning med andre OECD-lande står det individuelle offentlige forbrug i Danmark (samt andre skandinaviske lande og Holland) for en relativt høj andel af borgernes udvidede forbrugsmuligheder, *jf. figur 3.3*.

Figur 3.3
Individuelt offentligt forbrug i udvalgte OECD-lande i 2014

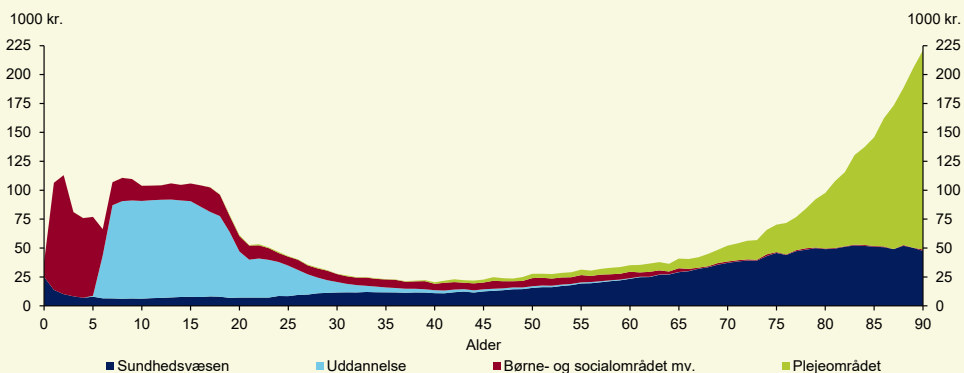


Anm.: OECD's metode til opgørelse af disponibel indkomst adskiller sig på visse punkter fra de nationale danske opgørelser. Blandt andet indregner OECD ikke imputeret afkast af egen bolig eller negativ nettokapitalindkomst mv.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017) på baggrund af OECD Stat.

Det gennemsnitlige individuelle offentlige forbrug varierer i høj grad med alder. Således er trækket højere både for børn og unge samt for ældre sammenlignet med personer i den erhvervsaktive alder, *jf. figur 3.4*. For børn og unge skyldes dette et forholdsvist højt træk på offentligt forbrug på uddannelsesområdet samt børne- og socialområdet. For de ældre skyldes det overvejende et højt træk på sundhedsydelse og pleje. De potentielle dynamiske effekter af det individuelle offentlige forbrug skal ses i lyset af, hvordan det fordeler sig henover livsforløbet, *jf. nedenfor*.

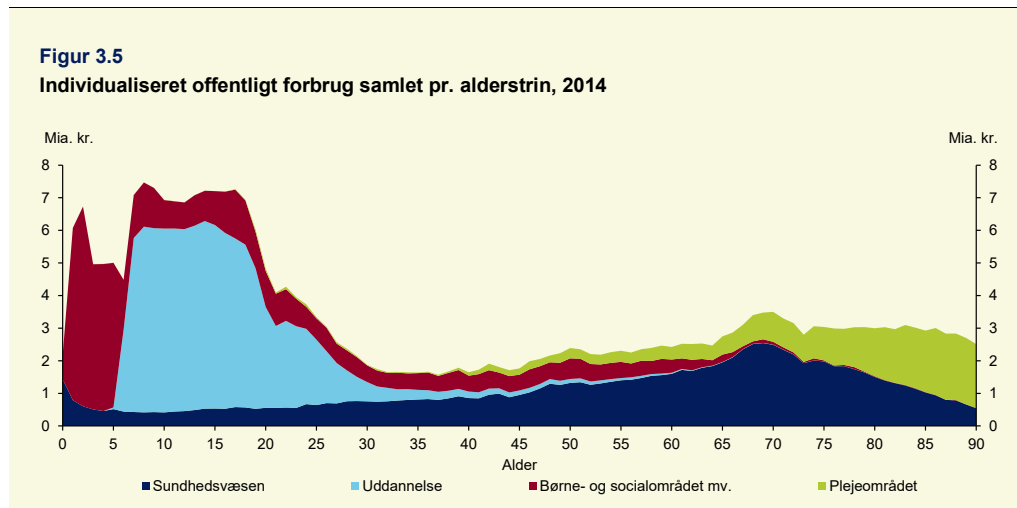
Figur 3.4
Individualiseret offentligt forbrug pr. person opgjort på alder, 2014



Anm.: Det individualiserbare offentlige forbrug er den delmængde af det individuelle offentlige forbrug, hvor de konkrete ydelser via registeroplysninger kan henføres til enkeltpersoner. Det er tilfældet for langt de fleste ydelser på sundheds-, uddannelses-, pleje- samt børne- og socialområdet. På kulturområdet kan det individuelle offentlige forbrug omvendt ikke henføres til enkeltpersoner, da der ikke findes oplysninger om, hvilke personer, som eksempelvis har besøgt museer, teatre. I hovedteksten skelnes forsimpelt ikke mellem individuelt eller individualiserbart offentligt forbrug.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017).

Figur 3.4 viser det individuelle offentlige forbrug pr. person i de forskellige aldersgrupper. Aldersfordelingen af de samlede udgifter til individuelt offentligt forbrug på de forskellige områder afhænger derudover af, hvor mange personer der er i de forskellige aldersgrupper. Når det individuelle offentlige forbrug pr. person stiger kraftigt med alderen for personer over ca. 65 år, opvejes det i et vist omfang af, at der overordnet set er færre personer i de højere aldersgrupper, *jf. figur 3.5.*



Anm.: Se anmærkning til figur 3.4.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017).

Resten af dette afsnit beskriver nogle af hensynene bag og de potentielle dynamiske effekter af de udgiftsområder, som (overvejende) indeholder individuelt offentligt forbrug.

Sundhedsvæsen

Lige adgang til offentlige sundhedsydelser er et centralt element i den danske velfærdsstat. Det bidrager til den samlede omfordeling fra personer med høj indkomst til personer med lav indkomst (i kraft af skattefinansieringen), og fra personer med godt helbred til personer med dårligt helbred (givet indkomsten).²⁷ Derudover har kollektivt finansieret sygeforsikring det sigte, at alle er dækket, også de, der måske ellers undervurderer behovet for en forsikring eller har begrænset indkomst og økonomisk formåen.

Andre forhold bidrager ligeledes til, at det kan være hensigtsmæssigt med et offentligt finansieret sundhedsvæsen. Fx har den enkeltes sundhed også betydning for andre (eksternalitet). Det gælder fx vaccine mod eller behandling af smitsomme sygdomme. Den offentlige sikring undgår endvidere såkaldte *adverse selec-*

²⁷ Det bemærkes i forhold til systemerne i nogle andre lande, at det også vil være tilfældet med private sundhedsforsikringer, i det omfang forsikringsudbydere ikke prisdifferentierer efter helbred, fx hvis de ikke har lov eller information til at gøre det.

tion-problemer (se kapitel 2), som ellers kan opstå på private markeder for sundhedsforsikringer i fravær af regulering.

Indretningen af det danske sundhedssystem indeholder også elementer, som er privat finansierede eller privat udbudte. Det skal ses i lyset af, at private markeder for sundhedsydelser, eller dele heraf, kan lette fremkomsten af nye, bedre eller billigere leverandører og metoder, ligesom på andre markeder. De private elementer kan fremme god ressourceudnyttelse og bidrage til, at den enkeltes dækning kan tilpasses individuelle behov. Delvis egenbetaling kan desuden mindske adfærd, der leder til for højt forbrug af sundhedsydelser eller ressourcespild.

De kanaler, hvorigennem sundhedsydelser kan have afledte virkninger på arbejdsudbud, produktivitet samt øvrige offentlige udgifter over tid, omfatter primært:

- Sundhedsydelser og forebyggende indsatser rettet mod erhvervsaktive eller potentielt erhvervsaktive kan, i de tilfælde hvor ydelserne er relevante for erhvervsevnen, understøtte arbejdsudbud og produktivitet, herunder gennem mindre sygefravær (fx som følge af kortere ventetider eller bedre behandling) eller færre, der mister arbejdsevne af helbredsmæssige årsager.
- Sundhedsydelser kan imidlertid også være komplementære til fritid, og offentligt finansierede ydelser kan i nogle tilfælde have en negativ indkomsteffekt på arbejdsudbuddet, fx ved reduceret egenbetaling for medicin eller tandlægebehandling mv. Gratis sundhedsydelser kan også fortrænge private sundhedsydelser, fx finansieret via private sundhedsforsikringer, i hvilket tilfælde de positive virkninger på arbejdsevnen af behandling ikke forstærkes. De samfundsøkonomiske effekter vil da primært afspejle en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet samt den relative kvalitet og effektivitet i offentlige overfor private tilbud.
- Sundhedsydelser til børn, ældre eller personer, der står uden for arbejdsmarkedet (også efter endt behandling), vil ikke direkte påvirke arbejdsudbud og produktivitet. For fx børn og unge kan der være mere langsigtede effekter, men samtidig også afledt træk på andre offentlige udgifter senere i livet. Broderparten af sundhedsudgifterne går til ikke-erhvervsaktive personer.
- Bedre sundhedsydelser eller forebyggende indsatser vil typisk også være forbundet med længere levetid. De vil derfor normalt føre til øget træk på andre sundhedsydelser, ældrepleje eller folkepension mv. senere hen.²⁸ Fx vil forebyggende indsatser mod bestemte sygdomme typisk indebære, at der optræder andre sygdomme (og øvrige udgifter) senere hen i livet. Tilgængelige be-

²⁸ I det omfang styrket sundhed slår igennem på levetiden, vil det på sigt resultere i højere pensionsalder (via levetidsindekseringen) og dermed højere arbejdsudbud. Det vil dog først ske på lang sigt når levetidsindekseringen har indhentet sit sigtepunkt og ikke længere er bundet af stigningsbegrænsningen, *jf. nedenfor*.

regninger peger på, at fx forebyggende indsatser med positive helbredsvirkninger på kortere sigt overordnet vil føre til nye udgifter senere hen og typisk en vis svækkelse af de offentlige financers holdbarhed. Det afhænger dog af de konkrete virkninger og regneforudsætninger, *jf. nedenfor*.

Disse forhold uddybes nedenfor. Overordnet gælder det, at der ikke er nogen entydig eller sikker sammenhæng mellem de samlede offentlige sundhedsudgifter og hverken arbejdsudbud, produktivitet eller afledte udgiftsvirkninger. Effekter af en samlet udgiftsændring vil blandt andet afhænge af, hvilke sundhedsudgifter, der er tale om, om de ydes til erhvervsaktive eller ikke-erhvervsaktive, omfanget hvormed tilsvarende private ydelser fortrænges, i hvor høj grad der er sammenhæng mellem udgiftsforøgelser og helbredsmæssige resultater, samt hvilke afledte virkninger, der vil være på levetid og senere udgifter.

Princippet i de mellemfristede fremskrivninger og den finanspolitiske planlægning er derfor at tage udgangspunkt i de observerede tendenser i blandt andet sygefravær, tilkendelser af førtidspension, samlet arbejdsudbud og levetid. Eventuelle positive eller negative afledte virkninger på den offentlige saldo af ændrede sundhedsudgifter i forhold til det indregnede vil dermed blive opfanget i vurderingen af dansk økonomi og de offentlige finanser i takt med, at de optræder.

I Danmark går ca. 47 pct. af sundhedsudgifterne til personer i alderen 18-64 år (2014-data). Af denne del går ca. 50 pct. til personer, der enten er fuldtids-, deltids- eller delårsbeskæftigede. Ca. 10 pct. går til personer, der er ledige eller i støttet beskæftigelse hele året, 7 pct. går til studerende, og endeligt går 27 pct. til personer, som permanent har trukket sig helt eller delvist tilbage fra arbejdsmarkedet (fx med efterløn, førtidspension, fleksjob, revalideringsydelse mv.).²⁹ En del af de, der står uden for arbejdsmarkedet, gør det blandt andet af helbredsmæssige årsager.

Sundhedsudgifterne for erhvervsaktive og potentielt erhvervsaktive består af mange forskelligartede ydelser lige fra medicinudgifter over konsultationer hos praktiserende læger til behandling af livstruende eller invaliderende sygdomme. En del går fx også til ydelser til raske personer i forbindelse med graviditet og fødsel.

Der foreligger ikke opgørelser af, hvor stor en del af udgifterne til de erhvervsaktive, der decideret bidrager til at understøtte arbejdsevnen i forhold til ydelser, der fx er rettet mod behandling af mere forbigående eller overfladiske sygdomme og småkavanker mv. En sådan sondring vil være vanskelig i praksis.

Det er imidlertid klart, at for personer, som ønsker at deltage på arbejdsmarkedet, er et godt helbred i vid udstrækning en forudsætning for at kunne varetage et job og yde en produktiv indsats. Hurtig og effektiv behandling er fx en forud-

²⁹ Dertil kommer en gruppe på 6 pct., som af forskellige årsager ikke kan placeres i en af de andre grupper.

sætning for, at den enkelte kan vende hurtigt tilbage til beskæftigelse efter akut sygdom.

Ventetider på behandling i sundhedsvæsenet – eller selve behandlingstiden og kvaliteten heraf – kan således potentielt have betydning for arbejdsudbuddet, om end det i de fleste konkrete tilfælde er vanskeligt at opgøre, *jf. boks 3.1*. Sundhedsydelse – hvad enten de er offentligt eller privat finansierede – kan derfor i princippet i et vist omfang modvirke de forvriddninger af arbejdsudbuddet, som blandt andet skatter og afgifter medfører.

Mens et velfungerende sundhedsvæsen samlet set kan forventes at understøtte arbejdsudbud og produktivitet, kan nogle sundhedsydelser også bidrage til det modsatte. Fx vil fertilitetsbehandlinger kunne bidrage til i en periode at reducere arbejdsudbuddet for de personer, der bliver forældre.³⁰ Derudover kan behandlinger, som øger folks mulighed for at deltage i tidskrævende fritidsaktiviteter (såsom forskellige sportsgrene), bidrage til at øge værdien af fritid. For nogle personer kan denne effekt virke dæmpende på arbejdsudbuddet.

For visse ydelser i sundhedssystemet – herunder medicin, briller og tandpleje – er ydelserne i større eller mindre grad forbundet med egenbetaling. Når der ændres i støtten, vil det ændre de priser, som patienten møder, og det vil kunne påvirke forbruget. Hvis man fx reducerer egenbetalingen ved tandlægebehandlinger, vil der – ud over de umiddelbare udgifter til øget støtte – også kunne være yderligere udgifter til støtte som følge af, at flere vil efterspørge mere tandlægebehandling, om end sådanne effekter er vanskelige at vurdere. Derudover vil øget offentlig støtte typisk lede til en negativ indkomsteffekt på arbejdsudbuddet, *jf. boks 3.1*.

Samtidig med, at det danske offentlige sundhedsvæsen er veludbygget i en international sammenhæng, har der siden starten af 2000'erne været en tendens til stigende omfang af private sundhedsforsikringer, som nu dækker over 1,8 mio. personer, *jf. Forsikring og Pension (2017)*. Hvis yderligere offentlige sundhedsudgifter i et vist omfang fortrænger private sundheds- og forsikringsydelser (i forhold til, hvor mange private behandlinger, der ellers ville blive foretaget, og forsikringer, der ville blive tegnet), vil det begrænse eventuelle positive virkninger i form af fx hurtigere tilbagevenden til arbejdsmarkedet. I den sammenhæng kan der endvidere være negative virkninger som følge af indkomsteffekten (at man nu modtager flere gratis ydelser), hvortil kommer eventuelt mindre effektivitet i den samlede produktion af sundhedsydelserne.

³⁰ Samtidig vil børn typisk medføre et direkte træk på de offentlige udgifter. På længere sigt vil de fleste indgå i arbejdsstyrken og dermed bidrage til det samlede arbejdsudbud og de offentlige finanser, hvorefter de igen som pensionister typisk vil trække på de offentlige udgifter til fx folkepension, ældrepleje og sundhed. Den samlede effekt af en nyfødt på de offentlige finanser set over et livsforløb skønnes aktuelt at være forholdsvis begrænset men negativ. Det afhænger dog af en række forhold og opgørelseskriterier, *jf. Finansministeriet (2018)*.

Boks 3.1**Dynamiske effekter på sundhedsområdet – eksempler på skøn og vurderinger****Brugerbetaling**

I Danmark er der generelt ikke brugerbetaling på lægebesøg. Det er derimod på besøg hos tandlægen. Niveaue for egenbetaling påvirker familiernes disponible indkomst til brug af andre varer, og derved gennem familiernes arbejdsudbud. Finansministeriets regneprincipper kan derfor bruges til at undersøge, hvordan arbejdsuddudet påvirkes, når familiernes disponible indkomst ændres, fx gennem reducerede udgifter til tandlægebesøg.

I besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål nr. 440 (Alm. del) af 6. juli 2017 blev der skønnet over arbejdsudbudsvirkningen af en 10 pct. forhøjelse af den offentlige støtte til tandlægebehandlinger proportionalt fordelt ud over alle behandlingstyper. En forhøjelse af den offentlige støtte til tandlægeudgifter på 10 pct. vil betyde en forøgelse af de offentlige sygesikringsudgifter med 138 mio. kr. Efter tilbageløb fra moms og afgifter svarer det til 104 mio. kr (2017-priser). Ved at bruge regnemetoderne fra skatteområdet, kan det skønnes, at denne forhøjelse af den offentlige støtte reducerer arbejdsuddudet en anelse (svarende til ca. 30 fuldtidspersoner), idet den offentlige støtte som udgangspunkt ikke er indkomstafhængig (og der ikke observeres en klar sammenhæng imellem træk på støtten og indkomst), og støtten derfor primært virker gennem en indkomsteffekt. Det indebærer i eksemplet en begrænset negativ selvfinansieringsgrad på ca. -5 pct. (hvilket er en smule mindre end for ændringer i personfradraget i skattesystemet, som har en selvfinansieringsgrad på omkring -7 pct.).

Niveaue for egenbetaling har derudover også betydning for forbruget af ydelserne. Således er det generelt vurderingen, at hvis der indføres brugerbetaling på visse ydelser i sundhedsvæsenet, så vil det føre til mindre forbrug. Eksempelvis vurderede Velfærdskommissionen, at indførelsen af deres foreslåede brugerbetaling ud over et umiddelbart provenu på 2 mia. kr. også ville indbringe et merprovenu på 1,3 mia. kr. som følge af en reduktion af forbruget af sundhedsydelser.

Ventetider

Det er typisk forbundet med usikkerhed, i hvilket omfang tilførelse af flere penge til forskellige sundhedsområder vil nedbringe ventelister. Det er også usikkert, hvordan eventuelt reducerede ventetider omsættes til arbejdsudbud. Virkningen af reducerede ventetider vil blandt andet kunne afhænge af, hvilken sygdom, der er tale om, og om behandlingen især vedrører erhvervsaktive eller ikke-erhvervsaktive. Det er endvidere muligt, at nedbringelse af ventetider i forbindelse med offentlige behandlinger kan lede til fortrængning af private sundhedsforsikringer og – ydelser, som derigennem kan reducere arbejdsuddudet via en indkomsteffekt. Sidstnævnte betyder også, at det ikke er oplagt, at øget kapacitet i det offentlige sundhedsvæsen vil øge det samlede forbrug af sundhedsydelser tilsvarende, *jf. også Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 381 (Alm. del) af 31. maj 2017.*

Afgifter på tobak og alkohol

Når der skønnes over effekter af ændrede afgifter på tobak og alkohol, opgøres der normalt ikke effekter på folkesundheden og sundhedsudgifter heraf. Det skyldes primært mangel på et empirisk grundlag til at skønne over disse virkninger. Grundlæggende er der to forhold, som skal belyses, førend der kan skønnes over denne type effekter. For det første er det nødvendigt at vide, i hvilket omfang de ændrede afgifter leder til et ændret forbrug. Især på tobaks- og alkoholområdet er der en tendens til, at ændringer i de danske afgifter er blevet afspejlet i grænsehandlen. Dernæst er det nødvendigt at afdække konsekvenserne for trækket på de offentlige udgifter som følge af et ændret forbrug. Øget forbrug af tobak og alkohol er kædet sammen med en række sygdomme, hvilket umiddelbart vil øge trækket på de offentlige sundhedsudgifter. Øget forbrug af tobak og alkohol er også kædet sammen med kortere levetid, hvilket fx vil reducere trækket på udgifter til offentlige pensionsydelser og ældrepleje senere i livet. Finansministeriet er ikke bekendt med empiriske studier, som tilstrækkeligt sikkert har kvantificeret de samlede virkninger (over et livsforløb) på de offentlige finanser, og beregningsresultater vil afhænge af de konkrete forudsætninger, *jf. også boks 3.2.*

Hvis man tager et skridt tilbage og sammenligner et primært skattefinansieret sundhedssystem som det danske med alternative systemer – fx baseret på arbejdsgiver- og privat finansierede sundhedsforsikringer suppleret med en offentlig grunddækning for personer uden egen forsikring – vil der overordnet være mange forskelle, som trækker i forskellige retninger. Hvis en persons adgang til sundhedsydelser i større eller mindre omfang er relateret til erhvervsdeltagelse og indkomst, vil det isoleret set styrke incitamentet til arbejde – hvorimod proporti-

onal eller progressiv beskatning i et skattefinansieret system isoleret set dæmper tilskyndelsen.³¹ Omvendt vil nogle personer kunne have dårligere adgang til behandling, hvis der ikke er universel adgang, hvilket blandt andet kan påvirke erhvervsevnen (mens andre måske derimod kan have adgang til mere eller bedre behandling). Dertil kommer, at forskellige systemer kan være forbundet med forskellige måder at organisere produktionen af sundhedsydelser på, forskelle i egenbetaling og andre forhold, som blandt andet kan påvirke produktiviteten.

Mens et forsikringsbaseret system med elementer af egenbetaling således potentielt kan være forbundet med større tilskyndelse til at arbejde for den enkelte, vil det blandt andet stride mod princippet om lige adgang til sundhedsydelser, og der kan også være modgående effekter. Sammenligninger med alternative måder at indrette finansieringen og organiseringen af sundhedsvæsenet på hjælper derfor ikke nævneværdigt til at vurdere marginalvirkninger af øgede udgifter i Danmark.

Som nævnt tidligere vil bedre sundhedsydelser eller forebyggende indsatser typisk også være forbundet med længere levetid. Udgifter, som bidrager til at forlænge levetiden, vil således samtidig bidrage til øget træk efterfølgende på fx folkepension, ældrepleje og andre sundhedsudgifter.

Betydningen heraf kan illustreres med et sæt beregninger, som blev udført for Forebyggelseskommissionen i 2009. Kommissionen havde til opgave at komme med forslag til sygdomsforebyggende indsatser, der over en 10-årig periode kunne bidrage til en forøgelse af middellevetiden med 3 år, dvs. med 1,2 år mere end den stigning i levetiden, der i forvejen var forventet. Kommissionen havde fokus rettet mod at forbedre helbredet og reducere dødeligheden via de såkaldte KRAM-faktorer: kost, rygning, alkohol og motion. Det er især sundere livsstil på disse områder, som de sidste par årtier har bidraget til bedre helbred og øget livslængde.

I beregningerne blev det antaget, at den forebyggende indsats ikke var forbundet med merudgifter (netto), idet Kommissionen blandt andet også lagde til grund, at afgifter på usunde varer kunne øges.

Beregningerne viste for det *første*, at en øget forebyggelsesindsats under standardforudsætninger om sund aldring mv. ville svække den finanspolitiske holdbarhed som følge af øgede udgifter til folkepension og ældrepleje mv. på sigt, *jf. boks 3.2*.

³¹ Sammenligningen vil dog afhænge af den konkrete finansieringsstruktur i det alternative system.

Boks 3.2**Beregninger for Forebyggelseskommissionen om afledte virkninger på udgifter over tid**

I beregningerne for Forebyggelseskommissionen blev det antaget, at den forebyggende indsats ikke var forbundet med umiddelbare merudgifter (netto), idet Kommissionen blandt andet også lagde til grund, at afgifter på usunde varer kunne øges. Den øgede indsats på sundhedsområdet ville ifølge beregningerne være forbundet med en stigning i levetiden på 1,2 år.

Beregningerne viste for det *første*, at en øget forebyggelsesindsats, som ikke var ledsaget af lavere sygefravær eller mindsket tilgang til førtidspension, under standardforudsætninger om sund aldring mv., ville svække den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,3 pct. af BNP svarende til ca. 6 mia. kr. Det skyldes primært, at levetidsstigningen på 1,2 år over tid ville føre til øgede udgifter til folkepension og ældrepleje mv., herunder fordi der ville gå lang tid før efterløns- og pensionsalderen blev reguleret op svarende til den øgede levetid.

For det *andet* viste beregningerne, at de afledte virkninger på de offentlige finanser over tid var stærkt afhængige af forudsætningerne. Med alternative forudsætninger om udviklingen i sundhedstilstanden – enten fuld sund aldring eller uændret aldersfordelt træk på sundhedsudgifter – ville svækkelsen af den finanspolitiske holdbarhed variere fra ca. 0,1 til 0,5 pct. af BNP.

En reduktion i tilgangen til førtidspension på 6 pct.-point ville mindske svækkelsen af holdbarheden med ca. 0,15 pct. af BNP (hvor reduktionen i tilgang til førtidspension på 6 pct. tog udgangspunkt i de forudsatte bidrag fra de enkelte KRAM-faktorer til forbedret helbred). En reduktion i sygefraværet på 8 pct. ville mindske svækkelsen af holdbarheden med knap 0,1 pct. af BNP (hvor de 8 pct. var baseret på en sammenhæng mellem den vigtigste KRAM-faktor, nemlig rygning, og rygeres merrisiko for langvarigt sygefravær).

Kommissionen gjorde dog samtidig opmærksom på, at den stigende levetid over de sidste par årtier, primært som følge af forbedringer i forhold til KRAM-faktorerne, ikke har været ledsaget af reduceret tilgang til førtidspension samt lignende ordninger og heller ikke af reduceret sygefravær.

Anm.: Beregningerne for Forebyggelseskommissionen er udført af Finansministeriet på ADAM-modellen efter retningslinjer fra kommissionen.

Kilde: Vi kan leve længere og sundere – Forebyggelseskommissionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats, Forebyggelseskommissionen (2009).

For det *andet* viste beregningerne, at de afledte virkninger på de offentlige finanser over tid (dvs. de dynamiske virkninger) var stærkt afhængige af forudsætningerne, herunder at effekterne på holdbarheden kunne være tættere på nul, hvis der var positive virkninger i form af lavere sygefravær eller førtidspensionering mv. Kommissionen anførte dog samtidig, at det bedre helbred, som afspejlet i den stigende levetid over de sidste par årtier, *ikke* havde været ledsaget af reduceret tilgang til førtidspension eller lavere sygefravær.

Effekterne af marginale ændringer i de offentlige sundhedsudgifter kan således overordnet set have både positive og negative virkninger på arbejdsudbud, produktivitet og de øvrige offentlige udgifter. Det vil som udgangspunkt afhænge af, hvilke sundhedsudgifter, der er tale om, og hvem, der modtager disse. Skøn over eventuelle dynamiske effekter vil således kræve en vurdering af konkrete og velspecificerede tiltag. Selv i sådanne tilfælde kan det imidlertid ofte være vanskeligt eller usikkert at foretage skøn på forhånd.

Undervisning

Denne udgiftspost indeholder forbrugsudgifter til uddannelse på alle niveauer.

En veluddannet befolkning er helt overordnet set en grundlæggende forudsætning for et højt velstandsniveau. Et højt uddannelsesniveau er for den enkelte typisk forbundet med både højere produktivitet og dermed højere lønindkomst samt en stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet efter endt uddannelse. Sådanne dynamiske virkninger af ændringer i uddannelsestilbøjeligheden udover grundskolen indregnes i Finansministeriets fremskrivninger af dansk økonomi, *jf. nedenfor*.

En højere livsindkomst kommer ikke kun den enkelte til gode, men leder også til øgede skatteindtægter for det offentlige. Et højere uddannelsesniveau kan også i et vist omfang være kausalt forbundet med fx bedre helbred, mindre kriminalitet og sociale problemer, og derigennem også positive eksternaliteter for andre. Uddannelse kan også bidrage til viden eller dannelse, som øger livskvaliteten eller imødekommer en grundlæggende interesse hos den enkelte.

Udgifter til uddannelse kan ses som en investering, der på kort sigt er forbundet med økonomiske omkostninger – både de direkte uddannelsesomkostninger og den tabte arbejdsindkomst i den tid, der bruges på uddannelsen. Udgifter til uddannelse indebærer således, at fremtidige gevinster skal holdes op imod de kortsigtede omkostninger. Det gælder både for den enkelte og for de offentlige udgifter til uddannelse.

I fravær af offentlig (med)finansiering kunne der blive underinvesteret i uddannelse, blandt andet fordi ikke alle gevinsterne ved uddannelse tilfalder den enkelte (herunder på grund af indkomstbeskatning og eksternaliteter) eller den enkelte kan have vanskeligt ved at rejse midler til selv at finansiere uddannelsen og sideløbende forsørgelse (likviditetsbegrænsninger).

I Danmark er der som hovedregel gratis og lige adgang til uddannelse samtidig med, at den danske uddannelsesstøtte (Statens Uddannelsesstøtte, SU) er højere end i andre lande.³² Offentlig finansiering af uddannelsesinvesteringer bidrager til et højt uddannelsesniveau, blandt andet ved at modgå de negative incitamentsvirkninger af relativt høj og progressiv beskatning og ved at sikre muligheder for alle uanset social baggrund og økonomisk formåen.

Offentlig finansiering og støtte af uddannelse kan dog også give anledning til udfordringer med ”overforbrug” af (visse typer af) uddannelser. Der er stor forskel på afkastet af lange videregående uddannelser, herunder på tværs af hovedområder. Nogle unge kan i deres valg af videregående uddannelse vægte økonomiske afkast i kraft af udsigterne til fremtidig beskæftigelse og indkomst for lavt ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt. Dette kan blandt andet forstærkes af beskatningen af løngevinsten ved at tage en uddannelse. Hvis omvendt uddan-

³² SU er defineret som en indkomstoverførsel og er dermed ikke indeholdt i det offentlige forbrug. For beskrivelse af konkret eksempel på beregning af ændringer i SU-systemet henvises til *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 607 (Alm. del) af 20. september 2017*.

nelserne eller SU i højere grad var finansieret af den enkelte, herunder fx via et større element af statslån, ville en større andel kunne blive ansporet til at vælge en uddannelse, der giver et højt afkast i form af løn og beskæftigelse, eller få størst muligt udbytte af uddannelsen. Sådanne effekter vil være udtryk for en samfundsøkonomisk gevinst.

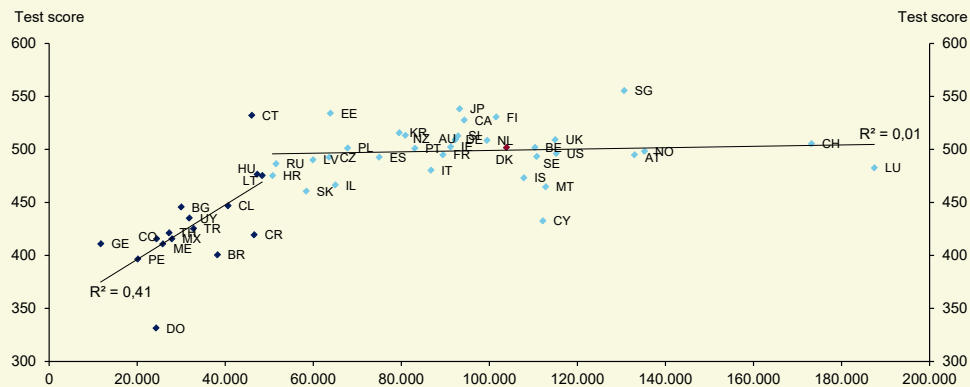
Mens fravær af offentligt finansieret uddannelse for nogle ville betyde, at de ikke ville tage fx en videregående uddannelse, så ville andre selv finansiere uddannelsen eller få den finansieret af deres familie. I sidstnævnte tilfælde er offentlige forbrugsudgifter til uddannelse forbundet med en fortrængning af tilsvarende private udgifter, og en indkomsteffekt vil isoleret set reducere de pågældendes (eventuelt forældrenes) arbejdsudbud. Det er også muligt, at offentligt finansieret uddannelse kan få nogle til at fravælge egenfinansieret uddannelse af en potentielt højere kvalitet. For disse personer vil den offentlige finansiering af uddannelse reelt kunne reducere uddannelseskvaliteten.

Som udgangspunkt må der forventes et gradvist aftagende afkast af at prioritere yderligere midler til uddannelsesområdet fra et allerede højt niveau i international sammenhæng.

Det kan for det *første* skyldes, at de ressourcer, der bruges på den enkeltes uddannelse, gradvist vil få lavere effekt – og at der ikke nødvendigvis er nogen automatisk eller entydig effekt fra øget ressourceforbrug til bedre uddannelsesresultater. Et par eksempler kan anskueliggøre dette. I en international sammenligning er der fx op til et vist niveau umiddelbart en positiv sammenhæng mellem de akkumulerede undervisningsudgifter pr. elev op til 15 års-alderen og testresultater i PISA-undersøgelsen. Når udgifterne når over dette niveau, er sammenhængen imidlertid flad, *jf. figur 3.6.*³³

³³ Denne umiddelbare sammenhæng kan ikke uden videre tages som udtryk for en årsagssammenhæng (eller mangel på samme) og skal fortolkes med en vis varsomhed. Sammenhængen illustrerer dog, at effekterne ikke uden videre stiger med ressourceindsatsen.

Figur 3.6
Akkumulerede udgifter pr. elev 6-15 år og PISA science test score fordelt på lande, 2013



Anm.: Udgifterne angiver de akkumulerede udgifter per elev (6-15 årige) i 2013 i købekraftskorrigeret USD og er beregnet ud fra de årlige udgifter til undervisningsinstitutioner og akkumuleret over år for den forventede undervisningslængde. Kun lande med tilgængeligt data er medtaget. Der er lagt to tendenslinjer ind for landene med udgifter 1) mindre end 50.000 USD og 2) fra 50.000 USD og op.

Kilde: OECD, PISA 2015 Database, tables I.2.14 og II.6.58.

Sammenligninger af elevresultater på tværs af danske skoler (målt ved eksamenskarakterer og korrigeret for observerbare sociale karakteristika) finder generelt ikke en entydig sammenhæng mellem udgifter og uddannelsesresultater. Dog finder en analyse foretaget af KORA i 2013, som også tager højde for forskelle i de enkelte kommuners udgiftsbehov, en beskedent, men signifikant positiv sammenhæng mellem folkeskoleudgifter og matematikkarakterer.³⁴ Forfatterne påpeger i denne sammenhæng, at deres analyse indikerer, at der er et stort potentiale for at forbedre afgangselevernes karakterer uden øget ressourcefordeling. Dette understreger, at koblingen imellem udgifter og resultater ikke nødvendigvis er klar, og at den konkrete udmøntning af (de allerede tildelte) ressourcer kan have stor betydning for de opnåede eksamensresultater.

For at kunne vurdere dynamiske effekter på den fremtidige beskæftigelse og produktivitet er det endvidere ikke tilstrækkeligt at kende en eventuel effekt på elevernes resultater i tests og eksamener. Det skal ses i lyset af, at der ikke nødvendigvis er en klar og robust effekt fra elevernes karakterer og til deres fremtidige beskæftigelse og produktivitet, *jf. også boks 3.3.*

³⁴ Houlberg, Larsen, og Rangvid (2013) Benchmarking- og effektivitetsanalyse på folkeskoleområdet – Sammenhængen mellem folkeskoleudgifter og afgangskarakterer med korrektion for elevbaggrund og kommunale udgiftsbehov.

Boks 3.3**Karakterløft og løft af fremtidig produktivitet**

Der findes en række studier (også på danske data), som finder en sammenhæng mellem forskellige uddannelses-tiltag og elevernes præstationer i tests og eksamener. Det understøtter, at elevernes formåen kan påvirkes igennem den konkrete udformning af uddannelsespolitikken. Det er dog på den anden side sjældent, at disse danske eller internationale studier opgør, hvordan elevernes formåen på længere sigt påvirkes, herunder i forhold til at begå sig på arbejdsmarkedet. Det skal blandt andet ses i lyset af datamæssige begrænsninger.

Målt på beskæftigelse og produktivitet (lønindkomst) klarer elever med høje karakterer sig i gennemsnit bedre end elever med lavere karakterer set over et livsforløb. Det skyldes formodentligt, at karaktererne i et vist omfang afspejler omfanget af den viden, som den enkelte har tilegnet sig i undervisningen, og at denne viden er gavnlig i det videre uddannelsesforløb samt på arbejdsmarkedet. Det må dog også i en vis udstrækning forventes at afspejle, at nogle blot har underliggende evner og opvækstbetingelser, som både gør dem i stand til at opnå høje karakterer samt klare sig godt på arbejdsmarkedet. Sidstnævnte betyder, at en positiv observeret sammenhæng imellem karakterer og efterfølgende arbejdsmarkedsresultater ikke udelukkende kan tages som udtryk for den effekt, som tiltag, der løfter karaktererne, vil have på arbejdsmarkedsresultaterne.

Dertil kommer, at det selvsagt ikke er karakteren i sig selv, som øger produktiviteten på sigt. Derfor er det afgørende om en eventuel effekt på karaktererne af specifikke tiltag repræsenterer et varigt løft af elevens evner, som også i sidste ende sætter sig i arbejdsmarkedsresultater (evt. via videre uddannelse), eller om effekten alene afspejler, at eleven har opnået specifik viden om det konkrete pensum, som testes. Dette vil naturligt kunne afhænge af det konkrete tiltag, som betragtes. Eksempelvis vil ren udenadslære af meget specifikt pensum kunne løfte en eksamenskarakter, men det vil i mange tilfælde have begrænset relevans på arbejdsmarkedet.

At det kan være svært at påvise en sammenhæng mellem effekter på karakterer på kort sigt og arbejdsmarkedsresultater på længere sigt er blandt andet eksemplificeret i et amerikansk studie af effekterne af lavere klassekvotienter.¹⁾ I dette studie finder forfatterne en sammenhæng mellem klassekvotienter og elevernes testresultater i det berømte Project STAR, men finder ikke en signifikant direkte sammenhæng mellem klassekvotienter og løn som voksen.

Som beskrevet nedenfor vil eventuelle effekter, som kommer til udtryk i øget uddannelsesstilbøjelighed, blive indregnet i takt med at ændringerne i uddannelsesadfærden konstateres, *jf. boks 3.4*.

1) Chetty, Friedman, Hilger, Saez, Schanzenbach og Yagan (2011).

Et aftagende afkast kan for det *andet* skyldes, at yderligere tilførsel af ressourcer gradvist vil have en mindre effekt på andelen af en årgang, der opnår fx en videregående uddannelse. Det kan også være tilfældet, at meroptaget i højere grad består af personer, der er mindre godt disponeret for at få fuldt udbytte af uddannelsen, efterhånden som en større andel af en årgang opnår en videregående uddannelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at afkastet af uddannelse over tid kan øges – både for dem med høje og mindre høje underliggende evner – af en stigende efterspørgsel efter medarbejdere med videregående uddannelser relativt til ufaglærte (og evt. også faglærte), som fx kan drives af den teknologiske udvikling, *jf. Finansministeriet (2016)*.³⁵

³⁵ De relative lønninger for forskellige overordnede uddannelsesniveauer (i forhold til ufaglærte) har været forholdsvis konstante i Danmark sideløbende med, at uddannelsesniveaulet er steget markant, *jf. fx Finansministeriet (2014)*.

I de mellemfristede fremskrivninger indregner Finansministeriet som nævnt løbende både produktivitets- og arbejdsudbudsvirkninger af stigninger i uddannelsesniveaut, *jf. boks 3.4*. Der indregnes ligeledes udgifter til uddannelsesinstitutioner, SU og et reduceret arbejdsudbud under uddannelsen.

Der er ikke tale om et regneprincip for en mekanisk effekt fra udgifter til arbejdsmarkedsresultater, men derimod fra opnåede uddannelseskvalifikationer – målt ved andelen af befolkningen, som opnår henholdsvis en ungdomsuddannelse eller en videregående uddannelse – til produktivitet og arbejdsudbud. Det skyldes blandt andet, at der ikke er en direkte og entydig effekt mellem øgede udgifter og uddannelsesresultater. Resultaterne af øgede udgifter vil afhænge af, hvilke områder pengene bliver brugt på, hvor godt de bruges, og i hvilket omfang (potentielle) elever og studerende anspores til at tage og få mest muligt ud af uddannelsen.

Denne usikkerhed om, i hvilket omfang en forøgelse af udgifterne til uddannelse vil få flere til at uddanne sig eller forbedre resultaterne, er baggrunden for, at regneprincipperne beskrevet i boks 3.4 tager udgangspunkt i uddannelsesadfærd og ikke selve de offentlige udgifter til uddannelse. Hvis der i forbindelse med en vurdering af et konkret tiltag er tilstrækkeligt grundlag for at forudsætte virkninger på uddannelsestilbøjeligheden, vil regneprincipperne imidlertid kunne anvendes til at skønne over de fremtidige arbejdsudbuds- og produktivitetsvirkninger heraf.

Boks 3.4**Dynamiske effekter af uddannelsespolitiske tiltag****Virkninger af øget uddannelsesniveau i befolkningen**

Overordnet set vil et højere uddannelsesniveau føre til højere produktivitet og øget arbejdsudbud efter endt uddannelse, hvor sidstnævnte skyldes både højere gennemsnitlig arbejdstid og højere erhvervsdeltagelse. For de offentlige finanser skal gevinsterne ved et stigende uddannelsesniveau holdes op mod de udgifter, som uddannelsesindsatsen indebærer. Dels i form af direkte udgifter til drift af uddannelsesinstitutioner og til SU mv., dels i form af mindre arbejdsindsats fra de personer, der er under uddannelse. Gevinsterne kommer til udtryk i form af højere skatteindtægter og færre udgifter til overførsler som følge af øget arbejdsudbud efter endt uddannelse. Denne type effekter indregnes i Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger.

Finansministeriets regneprincipper indebærer et fremadrettet gennemslag af et stigende uddannelsesniveau på beskæftigelsesfrekvensen, der er lavere end det historiske. Det er baseret på, at forøgelsen af erhvervsdeltagelsen af et stigende uddannelsesniveau historisk har været aftagende. Det indregnede fremadrettede gennemslag på produktiviteten svarer derimod til den skønnede historiske sammenhæng, *jf. også Finansministeriet (2014)*. Produktivetsvirkningerne af at flere gennemfører en (lang) videregående uddannelse kan potentielt vise sig at afvige fra det historiske. De, der i dag ikke tager en videregående uddannelse, kan potentielt være mindre godt disponeret for at få udbytte af en videregående uddannelse. Efterspørgslen på kandidatuddannedes kompetencer kan dog også ændre sig fremadrettet, fx som følge af den teknologiske udvikling, automatisering mv. De relative lønninger for forskellige overordnede uddannelsesniveauer (i forhold til ufaglærte) har været forholdsvis konstante sideløbende med at uddannelsesniveaulet er steget betydeligt, og det kan ikke med rimelig sikkerhed forudses, om der skulle være ud-sigt til større eller mindre produktivetsvirkninger fremadrettet.

I de mellemfristede fremskrivninger indregner Finansministeriet således afledte effekter på arbejdsudbud og produktivitet af udgifter på uddannelsesområdet, i det omfang de afspejler øget uddannelsesstilbøjelighed. Disse beregninger tager udgangspunkt i DREAM's uddannelsesprognose. Det betyder, at fremskrivninger af produktivitet, arbejdstid og erhvervsdeltagelse tager højde for et stigende uddannelsesniveau. Disse effekter af ændringer i uddannelsesniveaulet indregnes hver gang, Finansministeriet foretager en mellemfristet fremskrivning, dvs. ca. to gange om året.

Der kan også beregnes effekter af løft i uddannelsesniveaulet, som ligger ud over, hvad uddannelsesprognosen tilskriver. Dette er eksempelvis gjort i Finansredegørelse 2014, hvor der er foretaget en beregning af virkningerne af øget uddannelsesstilbøjelighed, *jf. også omtale i hovedteksten*. Her blev set på virkningen af, at andelen, der tager en videregående uddannelse, øges med 6 pct.-point og andelen, der tager en lang videregående uddannelse, øges med 3 pct.-point.

I det konkrete regnestykke skønnes dette at koste omkring 1 mia. kr. årligt i direkte driftsudgifter på uddannelsesområdet, *jf. figur a*. På kort sigt medfører en stigning i uddannelsesstilbøjeligheden 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. Disse effekter modvirkes over tid, efterhånden som arbejdsstyrken opnår et højere uddannelsesniveau – og dermed højere erhvervsfrekvens. Det er primært virkningerne af højere skatteindtægter og færre udgifter til overførsler som følge af øget arbejdsudbud efter endt uddannelse, som resulterer i, at svækkelsen af den primære saldo gradvist modvirkes.

Et stigende uddannelsesniveau vil også medføre højere produktivitet, som resulterer i højere lønninger, hvilket dermed øger de offentlige skatteindtægter. Men dette kan med de normale regneprincipper i holdbarhedsberegningen ikke påregnes at styrke de offentlige finanser. Det skyldes, at højere produktivitet som udgangspunkt antages at medføre en tilsvarende stigning i udgifter til overførselsindkomster via satsreguleringen, og at udgifterne til offentligt forbrug følger den generelle velstandsfremgang i økonomien (således at den offentlige forbrugsandel af økonomien er konstant ved uændret demografi). Både lønudgifter til offentligt ansatte og overførselsindkomsterne, der tilsammen udgør langt hovedparten af de offentlige udgifter, følger således med op, når produktiviteten og dermed lønningerne stiger i den private sektor.

Boks 3.4 (fortsat)

Det bemærkes, at det i sidste ende er en politisk beslutning, om udgifterne til offentligt forbrug skal følge den generelle velstandsfremgang i økonomien. Forudsætningen indebærer, at et produktivetsbidrag fra højere uddannelsesniveau vil bidrage til at øge det reale offentlige forbrug i takt med, at uddannelsesløftet gradvist slår igennem på arbejdsstyrken. I fravær af denne forøgelse af det reale offentlige forbrug vil holdbarheden af de offentlige finanser isoleret set blive styrket (se tabel 3.2 i hovedteksten), og fremtidige beslutningstagere kan i sagens natur vælge at prioritere andre formål, herunder f.eks. lavere skat eller andre lempelser, over øgede udgifter til offentligt forbrug.

Finansministeriet indregner typisk ikke afledte virkninger på uddannelsesadfærden af politiske tiltag, som øger eller sænker driftsudgifterne til uddannelsesområdet. Det skyldes, at der typisk ikke er tilstrækkeligt empirisk grundlag for at skønne over sammenhængen mellem niveauet af udgifterne til uddannelse og fx valg af uddannelsesretning eller gennemførelsesprocent. Såfremt der i et konkret tilfælde vurderes at være tilstrækkeligt grundlag for at forudsætte en effekt på det samlede uddannelsesniveau i samfundet, kan der skønnes over virkningerne på arbejdsudbud og produktivitet. Hvis politiske tiltag, som det ikke er muligt at indregne en effekt af på forhånd, viser sig at øge (eller sænke) befolkningens uddannelsesniveau, vil dette blive indregnet i de mellemfristede fremskrivninger, efterhånden som de politiske tiltag afspejles i uddannelsesadfærden og på den måde også i uddannelsesprognosen.

Effekter på uddannelsesmønster

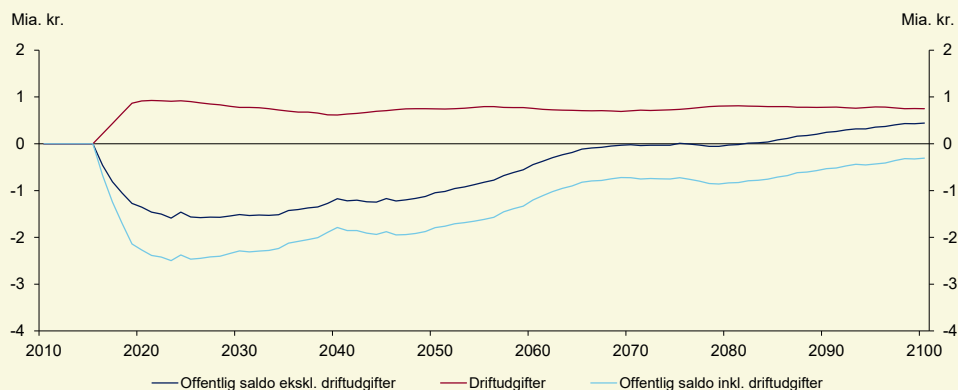
I visse tilfælde opgøres der effekter af ændringer i uddannelsesmønsteret som følge af ændringer i undervisningens indhold, regler for optag, antallet af studiepladser, niveauet for uddannelsesstøtte etc. Ud over de direkte ændringer tages der højde for, at ændret brug af én uddannelse påvirker brugen af andre uddannelser, og blandt andet påvirker størrelsen af arbejdsstyrken. Dette beror på konkrete skøn, der foretages fra gang til gang. Dette har blandt andet været tilfældet ved aftale om dobbeltuddannelser (2016), aftale om FGU-reform (2017) samt i forbindelse med den tidligere V-regerings udspil til en SU-reform (2015).

Effekter af voksen- og efteruddannelse

I forbindelse med trepartsaftalen fra 2017 om voksen- og efteruddannelse, blev der ikke foretaget konkrete skøn for arbejdsudbudsvirkningerne, da der ikke vurderes at være et tilstrækkeligt empirisk grundlag herfor. Der blev dog ikke indregnet en reduktion af det effektive arbejdsudbud, som følge af, at den forventede stigning i aktiviteten i efteruddannelsessystemet vil medføre, at en større del af arbejdsstyrken er i uddannelse frem for i beskæftigelse. Dette skal ses i lyset af, at en stigning i arbejdsstyrkens kompetencer og uddannelsesniveau på lidt længere sigt kan have positive virkninger på arbejdsudbuddet i form af en højere beskæftigelsesgrad – og på BNP i form af øget produktivitet.

Figur a

Virkninger på de offentlige finanser af øget uddannelsesstilbøjelighed, 2010-2100



Anm.: Beregnet ved stigning i VU- og LVU-andel på hhv. 6 pct.-point og 3 pct.-point. Når saldo-virkningen fortsat stiger efter 2080, efter ændringen i uddannelsesstilbøjeligheden er slået fuldt igennem på uddannelsesniveauet i arbejdsstyrken, skyldes det, at levetidsindekseringen af folkepensionsalderen giver anledning til en gradvis stigning i arbejdslivets længde, hvorved arbejdsudbudseffekter af et højere uddannelsesniveau øges.

Kilde: *Finansredgørelse 2014, Finansministeriet.*

Selvom det at tage en relevant uddannelse generelt er en god investering både for den enkelte og samfundet, så kan det med de gængse regneprincipper for holdbarhedsberegninger ikke påregnes at styrke de offentlige finanser, når uddannelsstilbøjeligheden stiger. Det skal blandt andet ses i lyset af, at det offentlige i høj grad bærer omkostningerne ved uddannelse samt udbetaler SU til personer under uddannelse. Dertil kommer, at stigningen i de fremtidige skatteindtægter som følge af højere produktivitet opvejes af, at produktiviteten har afsmittende virkninger på satsregulerede overførsler, og at udgifterne til offentligt forbrug på langt sigt forudsættes at følge den generelle velstandsfremgang i økonomien (for konstant demografi).³⁶ I dette tilfælde kan de samfundsmæssige investeringer i et højere uddannelsesniveau ikke forventes at styrke de offentlige finanser, men skal først og fremmest ses i form af den højere samlede velstand.

Det er i den sammenhæng værd at bemærke, at påvirkningen af den offentlige saldo er forskellig inden for den mellemfristede planlægningshorisont og på længere sigt. Det skyldes, at de offentlige udgifter forbundet med den højere uddannelsstilbøjelighed – i form af øgede driftsudgifter til uddannelsesinstitutionerne, udgifter til SU samt lavere skatteindtægter som følge af, at unge arbejder mindre, mens de uddanner sig – indfinder sig først. De potentielle virkninger af bedre uddannelsesresultater vil først blive fuldt realiseret over 40-50 år, og uddannelse er således en langsigtet investering.

Dette kan anskueliggøres ved at holde de afledte virkninger på de offentlige finanser op imod stigningen i driftsudgifter (offentligt forbrug) i regneeksemplet omtalt i boks 3.4. Som det fremgår af tabel 3.2, bidrager de afledte virkninger til at svække de offentlige finanser, både på mellemfristet sigt og i varig virkning.

Det bemærkes, at opgørelsen af de afledte virkninger som udgangspunkt omfatter virkningen af, at det offentlige forbrug i fremskrivningerne beregningsteknisk forudsættes at følge den generelle velstandsfremgang på langt sigt. Dette svarer omtrent til, at stigningen i uddannelsesniveaet fører til en parallel stigning i uddannelsesniveaet i den private og offentlige sektor (givet udviklingen i den offentlige beskæftigelse).

Opgøres de afledte virkninger i en situation svarende til fastholdt uddannelsesniveau i den offentlige sektor, vil disse være positive på langt sigt og mere end opveje driftsudgifterne i forhold til virkningen på holdbarheden af de offentlige finanser, *jf. tabel 3.2*. Det hænger sammen med, at det offentlige forbrug i dette tilfælde ikke følger med den større generelle velstandsfremgang som følge af det øgede uddannelsesniveau. Dermed vil det offentlige forbrug komme til at udgøre en mindre andel af BNP (hvilket dog generelt ikke har været tilfældet de sidste 4-5 årtier, hvor velstanden og uddannelsesniveaet har været stigende).

³⁶ Heraf følger også, at den øgede produktivitet også kommer andre borgere til gode via reale overførselsindkomster eller reelt offentligt forbrug, *jf. nedenfor*.

En sådan opgørelse kan være relevant ved vurdering af et politisk tiltag, hvis der er grundlag for at indregne effekter på uddannelsesadfærden. Opgørelsen afspejler imidlertid ikke de normale fremskrivningsprincipper, som ligger til grund for holdbarhedsvurderingen ved observerede ændringer i uddannelsestilbøjeligheden.

Tabel 3.2

Eksempel med højere VU- og LVU-andel – virkninger på de offentlige finanser af stigende uddannelsestilbøjelighed, mia. kr. 2014-niveau

	2025	2075	Varig (HBI)
Normale beregningstekniske principper i holdbarhedsberegningen			
Driftsudgifter	-0,9	-0,7	-0,7
Afledte virkninger (via SU-udgifter og arbejdsudbud)	-1,6	0,0	-0,5
Total	-2,5	-0,7	-1,2
Fastholdt uddannelsesniveau i den offentlige sektor			
Driftsudgifter	-0,9	-0,7	-0,7
Afledte virkninger (via SU-udgifter og arbejdsudbud)	-1,1	2,3	1,1
Total	-2,0	1,6	0,4

Anm.: I 2025 og 2075 repræsenterer virkningen på de offentlige finanser virkningen på den primære offentlige saldo. Beregnet ved stigning i VU-andel på 6 pct.-point og stigning i LVU-andel på 3 pct.-point.

Kilde: Egne beregninger baseret på *Finansministeriet (2014)*.

Opgørelserne i tabel 3.2 kan ikke direkte anvendes til at beregne en selvfinansieringsgrad, eller tages som udtryk for en sådan. Der er som udgangspunkt tale om en opgørelse af virkninger på de offentlige finanser *givet*, at uddannelsestilbøjeligheden stiger. Det er ikke givet, at en stigning i uddannelsestilbøjeligheden kan opnås ved at afsætte midler til den tilsvarende stigning i driftsudgifterne. Hvis det fx kræver (yderligere) udgiftskrævende tiltag at anspre en ændring i uddannelsesniveauet, vil den samlede virkning på de offentlige finanser være mindre end opgjort i tabel 3.2.

For alternative forudsætninger og eksempler kan de afledte virkninger være anderledes. De mulige afledte virkninger er fx vanskelige at skønne over ved tiltag på folkeskoleområdet, da disse vil afhænge af svært forudsigelige virkninger på arbejdsudbud og skatteindtægter over de efterfølgende 40-50 år eller mere, *jf. også ovenfor om den uklare sammenhæng imellem yderligere folkeskoleudgifter og arbejdsmarkedsresultater*.³⁷

³⁷ Der findes forskning, som peger på, at uddannelsesudgifter har større afkast, jo tidligere i livet de ligger (i et vist omfang svarende til virkninger af tidlige indsatser i børnepasningen, *jf. senere*). Tidlige uddannelsesudgifter kan virke på den måde, at man kan reducere de fremtidige uddannelsesomkostninger eller øge afkastet

Hvis flere vælger at tage en erhvervsfaglig uddannelse, vil det typisk højst være forbundet med begrænsede merudgifter til SU eller tabt arbejdsudbud under uddannelsen, da der som hovedregel arbejdes sideløbende til lærlinge- eller elevløn. De afledte virkninger vil da afhænge blandt andet af gennemførelsesprocenten (pt. ca. 50 pct.³⁸), driftsudgifter til uddannelsesindsatsen og virkningen på arbejdsudbuddet efterfølgende, herunder hvad der antages om alternativet til den erhvervsfaglige uddannelse.

Under alle omstændigheder er uddannelse en langsigtet investering og må som hovedregel påregnes at svække de offentlige finanser på mellemfristet sigt. De langsigtede virkninger på arbejdsudbud og produktivitet er som hovedregel positive og som nævnt afspejlet i de langsigtede fremskrivninger, hvilket efter Finansministeriets vurdering sker på det bedst mulige grundlag.

Social beskyttelse I: Alderdom, syge, invalide og socialt marginaliserede

Denne COFOG-kategori indeholder sociale ydelser i naturalier (fx mad til ældre, hjemmehjælp og handicaphjælp) samt administration og støttetjenester til sociale beskyttelsesordninger, der er indrettet for at imødegå de risici og behov, som er forbundet med alderdom, sygdom, invaliditet og social marginalisering.

Formålet med disse offentlige udgifter er i høj grad omfordeling og social forsikring, det vil sige hensyn, som typisk ikke tilgodeses i det politisk ønskede omfang på et privat marked, *jf. også afsnit 2*. Derudover kan der potentielt være et hensyn til at understøtte arbejdsudbuddet som modvægt til indkomstbeskatningen ved at reducere behovet for, at personer i den erhvervsaktive alder selv tager sig af fx ældre eller invalide pårørende. Tilsvarende kan støtte til socialt marginaliserede potentielt bidrage til at bringe nogle af modtagerne tilbage eller tættere på arbejdsmarkedet.

For så vidt angår virkninger på arbejdsudbuddet, er der imidlertid modsatrettede effekter af de offentlige udgifter til fx pleje af ældre. Nogle familiemedlemmer vil givetvis vælge at reducere deres arbejdsudbud helt eller delvist for at tage sig af ældre pårørende i fravær af offentligt finansierede plejetilbud. Omvendt vil andre vælge at øge deres arbejdsudbud for at finansiere private plejeordninger til ældre pårørende eller for at spare yderligere op til at finansiere ældrepleje til sig selv som pensionist – svarende til, at det offentlige forbrug på dette område træder i stedet for tilsvarende privat forbrug og har en negativ indkomsteffekt på arbejdsudbuddet, *jf. også boks 3.5*.

heraf. Disse gevinster vil i sagens natur tage lang tid om at blive realiseret. I det omfang gevinsten af tidlige indsatser er, at flere tager en erhvervsfaglig eller videregående uddannelse, vil virkningerne på fremtidigt arbejdsudbud og produktivitet med Finansministeriets nuværende regneprincipper blive indregnet i fremskrivningerne, fra det tidspunkt, hvor der observeres en ændret uddannelsesadfærd.

³⁸ Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 189 (alm. del.) af d. 1. februar 2018.

Boks 3.5**Potentielle virkninger på arbejdsudbuddet af udgifter til ældrepleje**

De offentlige udgifter på plejeområdet går stort set udelukkende til personer, som har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet.¹⁾ Det betyder dog ikke nødvendigvis, at niveauet for de offentlige udgifter til pleje er uden betydning for det samlede arbejdsudbud.

På den ene side kan øget serviceniveau i ældreplejen reducere behovet for at spare op til aldersdommen blandt personer i arbejdsstyrken givet det niveau for øvrigt forbrug, der ønskes som ældre. Dette vil principielt trække i retning af et reduceret arbejdsudbud (svarende til en indkomsteffekt).

På den anden side kan det være, at det primært vil være de pårørende, der ved øget serviceniveau i ældreplejen enten vil reducere deres arbejdsudbud som følge af mindre behov for at supplere med privat finansieret professionel ældrepleje eller vil øge deres arbejdsudbud, som følge af mindre behov for, at de selv bidrager til pasning af de ældre.

Hvis en afskaffelse af den offentlige støtte til ældrepleje betyder, at de pårørende vælger selv at finansiere privat ældrepleje, vil det primært påvirke deres arbejdsudbud igennem en indkomsteffekt, da de i så fald skal arbejde mere for at opretholde det samme (øvrige) forbrug. Det er dog langt fra sikkert, at alle ville købe ældrepleje i samme omfang eller kvalitet, som forældrene er visiteret til under de nuværende regler. Nogle vil måske slet ikke købe sådanne ydelser, hvis de selv skulle finansiere udgifterne. Det skyldes især at en række af de ydelser, som i dag tilbydes gennem den offentlige ældrepleje, vil kunne udføres af de pårørende selv (eksempelvis rengøring).

Hvis de pårørende selv vælger at stå for at udføre (dele af) ældreplejen, må det enten ske på bekostning af deres arbejdstid eller deres fritid. Det er uvist i hvilket omfang, det ene eller det andet vil gøre sig gældende, og det vil blandt andet kunne afhænge af prisen for privat ældrepleje sammenlignet med den enkeltes timeløn (opgjort efter skat), den geografiske afstand til de ældre pårørende, en eventuel præference for selv at udføre (eller ikke udføre) plejearbejde mv.

Regnemetoderne fra skatteområdet vil i princippet kunne belyse nogle af ovennævnte forhold, men det vil kræve, at der gøres en lang række beregningsforudsætninger, som der er begrænset grundlag for, og det vil i øvrigt ikke være fuldt dækkende for de potentielle virkninger.

1) Således går 99 pct. af udgifterne til personer over 65 år eller personer under 65 år med efterløn, fortidspension, fleksjob, revalideringsydelse mv.

Grundlæggende vurderes det samlet set ikke muligt at skønne med nogen særlig sikkerhed over virkningerne af udgifterne på området. Det gælder særligt i forhold til fortegnet på virkningen af mindre ændringer i udgifterne fra det nuværende udgangspunkt – hvilket også skal ses i lyset af, at det offentlige grundlæggende tilbyder pleje af alle ældre, der vurderes at have behov.

Det bemærkes i den forbindelse, at på trods af, at fx offentligt finansieret pleje af ældre og invalide historisk kan have bidraget til at øge arbejdsudbuddet – blandt andet for kvinder – så er kausaliteten vanskelig at afgøre præcist. Derudover kan samfundets normer og familiestrukturer sideløbende have ændret sig i et omfang, så den oprindelige arbejdsudbudsvirkning ikke vil blive fuldt ud tilbagerullet af at reducere den offentligt finansierede ældrepleje. Fx vil et højere (og fortsat stigende) uddannelsesniveau kunne bidrage til, at færre vil fravælge formel beskæftigelse med henblik på at passe ældre pårørende, såfremt omfanget af den offentligt finansierede pleje af ældre og invalide blev reduceret. Hertil kommer, at tilskyndelsen til at fravælge formel beskæftigelse for selv at varetage fx ældrepleje i en hypotetisk situation, hvor det offentligt ikke finansierede denne ydelse, også skal

ses i sammenhæng med øvrige potentielle besparelser for den enkelte, herunder eksempelvis børnepasning.

Den generelle betragtning udelukker ikke, at der vil kunne findes tiltag på området, som kan have effekt på eksempelvis arbejdsudbuddet eller med tiden påvirke trækket på (øvrige) offentlige ydelser. Eventuel indregning af sådanne effekter må i givet fald bygge på en vurdering af, om der er tilstrækkeligt belæg herfor i det konkrete tilfælde.

For så vidt angår udgifter til indsatser for socialt marginaliserede er der udviklet et værktøj til kommunerne, som kan hjælpe med at vurdere virkninger af sociale indsatser – den såkaldte socialøkonomiske investeringsmodel (SØM), *jf. boks 3.6.*

Boks 3.6

Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM)

På socialområdet har VIVE-Incentive i samarbejde med Socialstyrelsen udviklet Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM) for midler afsat med satspuljeaftalen for 2016. Modellen består dels af en vidensdatabase dels af en beregningsramme. SØM har til formål at give kommunerne et værktøj, der kan styrke det lokale beslutningsgrundlag for sociale indsatser.

Vidensdatabase bidrager til at samle viden om effekter af sociale tiltag fra danske og internationale studier samt konsekvens- og prisestimer for målgrupperne i SØM. Beregningsrammen giver kommunerne mulighed for at foretage vurderinger af omkostninger og de økonomiske konsekvenser af sociale indsatser baseret på brugerens input.

SØM bidrager til at fremme investeringstankegangen på socialområdet ved at tydeliggøre de potentielle gevinster, der kan følge af investeringer i sociale indsatser. SØM kan bidrage til en systematisk vurdering af økonomiske konsekvenser og omkostninger på socialområdet. SØM styrker grundlaget for lokalt at foretage vidensbaserede vurderinger af *konkrete* sociale tiltag. SØM giver derimod ikke mulighed for at skønne over konsekvenserne ved generelt at tilføre socialområdet flere midler (hvilket heller ikke har været formålet med at udvikle modellen).

Beregninger i SØM kræver, at den enkelte bruger aktivt og kritisk skal forholde sig til grundlaget for forudsætningerne bag en given effekt samt til de øvrige forudsætninger for beregningen i den lokale kontekst. Dette kan forudsætte økonomifaglige kompetencer såvel som socialfaglig viden og indsigt. I forbindelse med vurdering af konkrete indsatser er der en række udfordringer, som brugeren skal være opmærksom på og tage stilling til. Det drejer sig særligt om, hvorvidt de primært udenlandske effektstudier fra vidensdatabase samt de beregnede økonomiske konsekvenser (som der er skønnet over uafhængigt af effektstudierne) kan kædes sammen og overføres til den konkrete indsats i den lokale kontekst.

Den nuværende version af SØM, offentliggjort i januar 2018, er udviklet for voksenområdet. Der er med satspuljen for 2017 afsat midler til at udvide modellen til også at dække området for udsatte børn og unge. Modellen på børne- og ungeområdet forventes klar medio 2018. Der er endvidere i aftalen om udmøntning af satspuljen for 2018 på børne- og socialområdet afsat 10 mio. kr. i perioden 2018-2021 til udbredelse af, undervisning i og videreudvikling af SØM, herunder en udbygning af videns- og erfaringsgrundlaget.

Kilde: Beskrivelse af SØM kan findes på VIVEs og Socialstyrelsens hjemmesider (modellen kan hentes på sidstnævnte).

På nuværende tidspunkt er der også på dette område knaphed på generaliserbar evidens. Blandt andet af denne grund er der med SØM ikke tale om en model, som kan benyttes til at evaluere effekter af de samlede udgifter på området eller ændringer i disse samlede udgifter. Derimod kan kvalificeret brug af modellen understøtte særskilte vurderinger af konkrete indsatser, primært lokalt i de enkel-

te kommuner, hvor udmøntningen af midlerne besluttet. Arbejdet og erfaringerne med modellen vil blive fulgt løbende.

Social beskyttelse II: Familie og børn

Området omfatter udgifter til daginstitutioner³⁹, kost og logi til børn og familier i permanente ordninger såsom børnehjem, plejefamilier mv. samt udgifter til ferie- og fritidscentre. Der fokuseres i det følgende på de offentlige udgifter til økonomisk støtte til daginstitutionspladser, som udgør godt halvdelen af udgifterne på dette område.⁴⁰ De gældende regler for økonomisk støtte til daginstitutionspladser er beskrevet i boks 3.7.

Den offentligt støttede børnepasning kan i vid udstrækning tilskrives et ønske om at understøtte beskæftigelsen for småbørnsforældre, herunder ligestilling mellem kvinder og mænd. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at det fra et økonomisk synspunkt kan være fordelagtigt, at én voksen passer flere børn ad gangen frem for, at pasning af den enkelte families børn varetages af en af forældrene. Sådanne gevinster fra arbejdsdeling vil naturligvis også gøre sig gældende på et ustøttet privat marked for børnepasning. Der kan dog være behov for offentlig støtte til børnepasning for at modgå den negative effekt på tilskyndelsen til beskæftigelse fra indkomstbeskatningen, som isoleret set modarbejder realisering af de nævnte effektivitetsgevinster fra øget arbejdsdeling.

Derudover kan udgifter til daginstitutioner også (ligesom fx børne- og ungeydelsen og støtte til fertilitetsbehandling) ses som et udtryk for et ønske om at understøtte familiernes valg om at få børn. Endvidere kan børnepasning af høj kvalitet – på linje med øvrige tidlige indsatser – have langsigtede konsekvenser for børnenes udvikling og uddannelsesforløb, og dermed blandt andet arbejdsudbud og produktivitet. Dette betyder også, at nogle af grundene til offentlig støtte til uddannelse (jf. ovenfor) også gør sig gældende på dette område.

Historisk set har de offentlige børnepasningstilbud givetvis spillet en væsentlig rolle i forhold til at øge børnefamiliernes samlede arbejdsudbud – herunder særligt kvindernes.

Det er imidlertid ikke givet på forhånd, hvilke eventuelle effekter yderligere forøgelse af de offentlige udgifter til børnepasning vil have. Det skal blandt andet ses i lyset af, at tilskuddet til børnepasning i forvejen er højt, og at langt hovedparten af de danske børn under 6 år allerede passes i daginstitutioner. Således må den enkelte families egenbetaling til daginstitutioner ikke overstige 25 pct. af

³⁹ Dagtilbud dækker over alle former for offentligt støttede børnepasning, mens daginstitutioner dækker vuggestue, børnehave og integrerede institutioner. I rapporten bruges daginstitutioner og dagtilbud som bred betegnelse for børnepasning.

⁴⁰ Med daginstitution forstås skolefritidsordninger, dagpleje, vuggestuer, integrerede daginstitutioner, børnehaver, fritidshjem, klubber og andre specialpædagogiske tilbud, særlige dagtilbud og særlige klubber, åbne pædagogiske tilbud, legesteder mv., tilskud til puljeordninger, private klubber og privatinstitutioner (de sidstnævnte indgår dog ikke i det offentlige forbrug).

kommunens budgetterede bruttodriftsudgifter, og i 2014 blev 66 pct. af de 0-2 årige samt 97 pct. af de 3-5 årige passet i daginstitutioner.

Boks 3.7

Regler for egenbetaling til børnepasning i daginstitutioner, 2018

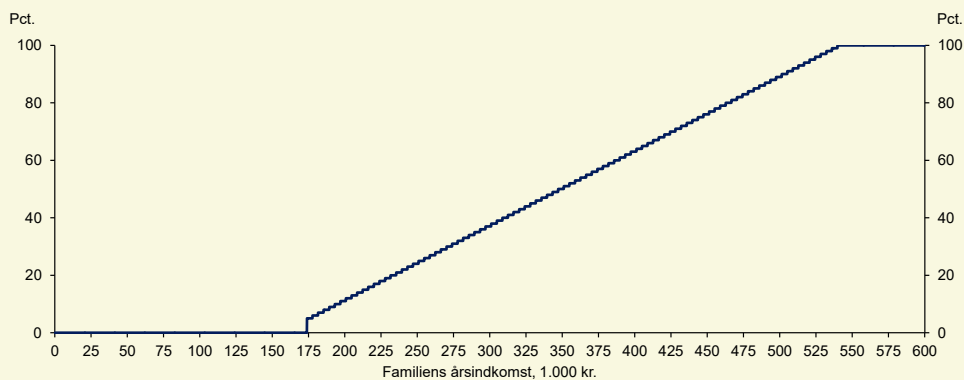
Taksterne for forældrebetaling af børnepasning af børn i førskolealderen i daginstitutioner (dagplejer, vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner) fastsættes lokalt i den enkelte kommune. Udgifterne må dog ikke overstige 25 pct. af kommunens budgetterede bruttodriftsudgifter inklusiv købsmoms på varekøb, eksklusiv ejendomsudgifter. Bruttodriftsudgifterne opgøres efter aldersgrupper.

Taksterne er indkomstafhængige, idet der ydes økonomisk friplads til familier med samlet årsindkomst under 173.801 kr. (2018-niveau). Familier med en samlet årsindkomst mellem 173.801 kr. og 177.653 kr. betaler 5 pct. af kommunens daginstitutionstakst, derefter stiger egenbetalingen med ét pct.-point, hver gang den samlede årsindkomst stiger med 3.853 kr., således at familier med en samlet årsindkomst over 539.500 kr. betaler kommunens fulde takst, *jf. figur a*. Årsindkomsten består af personlig indkomst, positiv kapitalindkomst samt aktieindkomst over 5.000 kr. Enlige forsørgere har desuden et fradrag i årsindkomst på 60.801 kr. Indtægtsgrænserne forhøjes derudover med 7.000 kr. pr. hjemmeboende barn under 18 år ud over barnet, som den økonomiske friplads beregnes for.

Daginstitutioner har typisk åbent 50 timer om ugen. Nogle kommuner tilbyder dog deltidspladser, hvor egenbetalingen er mindre, men hvor familien så kun må benytte daginstitutionen i et begrænset antal timer. Det skønnes, at omkring 6 pct. af børn i førskolealderen indskrevet i daginstitutioner er indskrevet på disse vilkår.

Figur a

Aftrapning af økonomisk friplads, 2018



Virksomheder af tilskuddet til daginstitutionsområdet kan opstå via flere kanaler. Til illustration heraf, kan der tages udgangspunkt i en hypotetisk ændring af reglerne for egenbetalingen, eksempelvis en reduktion af støtten i form af en forhøjelse af den maksimale forældrebetalingsandel.

En højere forældrebetalingsandel vil blandt andet kunne påvirke erhvervsdeltagelsen som følge af, at egenbetalingen ved overgang til beskæftigelse øges for personer, der i overførselsalternativet er berettiget til (delvis) økonomisk friplads, *jf. også boks 3.7*. Dette reducerer den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse, givet at familiens børnepasningsbehov dækkes af daginstitutionerne (dvs. for uændret anvendelse). Derudover kan en højere forældrebetalingsandel potentielt give anledning til, at nogle vil fravælge pasning i daginstitutionerne for i stedet

selv at varetage børnepasningen på bekostning af erhvervsdeltagelsen (dvs. en reduktion af anvendelsen), *jf. også nedenfor*.

Ud over erhvervsdeltagelsen vil en reduktion af støtten til daginstitutioner også kunne have effekter på timearbejdsudbuddet for dem, som fortsat er i beskæftigelse og får deres børn passet i daginstitutioner. Den samlede effekt på timearbejdsudbuddet vil udgøres dels af en positiv indkomsteffekt, dels af en negativ substitutionseffekt. Den positive indkomsteffekt kan tilskrives, at forældrene skal arbejde mere for at opretholde samme forbrugsmuligheder, når de skal betale mere for børnepasning. Den negative substitutionseffekt kan tilskrives, at en større egenbetaling medfører et større bidrag til den sammensatte marginalskat for personer, der oplever aftrapning af fripladsordningen, *jf. også boks 3.7*.

Finansministeriet har etablerede regnemetoder for, hvordan arbejdsudbuddet påvirkes af ændringer i den disponible indkomst og dennes afhængighed af arbejdsindsatsen. Disse anvendes primært på skatteområdet, men de kan også anvendes til at skønne over arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i forældrebetalingen i det omfang, børnefamiliernes anvendelse af daginstitutioner er uændret (dvs. der passes et uændret antal børn). Sidstnævnte vurderes med rimelighed at kunne antages, hvis der er tale om mindre ændringer på daginstitutionsområdet.

De nævnte regnemetoder tilsiger, at en mindre ændring i den maksimale egenbetalingsandel er omtrent neutral for det samlede arbejdsudbud givet anvendelsen af daginstitutioner, *jf. boks 3.8*. Det er et udtryk for, at indkomsteffekten på timearbejdsudbuddet for de beskæftigede omtrent opvejes af substitutionseffekten for de beskæftigede, der oplever aftrapning af økonomisk friplads, samt deltagelseeffekten for personer, der er berettiget til økonomisk friplads i overførselsalternativet. Beregningseksemplerne i boks 3.8 viser endvidere, at sidstnævnte effekt er forholdsvis beskedent.

Når forudsætningen om uændret anvendelse vurderes at være rimelig ved mindre ændringer på daginstitutionsområdet, skal det ses i lyset af det nuværende udgangspunkt, hvor hovedparten af børnene passes i daginstitution, og hvor det offentlige yder et meget betydeligt tilskud til pasning i daginstitutioner, *jf. ovenfor*.

Derudover betyder krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet i forbindelse med modtagelse af dagpenge og kontanthjælp, at den enkelte ikke uden videre har mulighed for selv at passe sine børn uden at miste retten til disse ydelser. Dette bidrager til at reducere omfanget, hvormed ændringer på daginstitutionsområdet kan forventes at påvirke den enkeltes anvendelse af daginstitutioner og derigennem arbejdsudbud.

Yderligere forøgelse af tilskuddet (fx igennem en reduktion af egenbetalingen) forventes derfor at have meget begrænsede effekter på anvendelsen af daginstitutionerne. Tilsvarende forventes begrænsede reduktioner af omkostningerne eller

begrænsede forøgelser af egenbetalingen at være af mindre betydning for anvendelsen af daginstitutioner.

Boks 3.8

Konkrete skøn over virkninger på arbejdsudbuddet af ændringer på daginstitutionsområdet

Ændringer i egenbetalingen (givet anvendelsen)

Finansministeriet har i besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål nr. 263 (Alm. del) af 10. marts 2017 opgjort virkninger på arbejdsudbuddet af mindre ændringer på daginstitutionsområdet, der påvirker familiernes disponible indkomst via ændringer i egenbetalingen, under forudsætning om uændret anvendelse af daginstitutionerne, *jf. også hovedteksten*. Konkret er der set på virkningerne af to tiltag. Det første er en omkostningsreduktion på 5 pct. på daginstitutionsområdet, hvilket under de gældende regler vil lede til en umiddelbar reduktion i egenbetalingen på knap 370 mio. kr.¹⁾ Dette tiltag vil være ca. neutralt for arbejdsudbuddet. Konkret indebærer regneprincipperne en minimal reduktion i arbejdsudbuddet på 5 fuldtidspersoner. Det andet er en øget forældrebetalingsandel, hvor det lovpligtige tilskud sættes ned med 10 pct.-point, hvilket leder til en umiddelbar forøgelse af egenbetalingen med 2 mia. kr. Dette er ligeledes ca. neutralt for arbejdsudbuddet, som i den konkrete beregning øges med 15 fuldtidspersoner. Disse beregnede effekter på arbejdsudbuddet er forklaret nærmere i det ovennævnte svar.

Andre ændringer

Finansministeriet råder ikke over generelle regneprincipper for, hvordan arbejdsudbuddet eller produktiviteten påvirkes, hvis der foretages ændringer i indhold og regler på daginstitutionsområdet, som ikke direkte påvirker familiernes disponible indkomst. Det kan blandt andet være tiltag, der påvirker antallet af lukkedage i institutionerne. I 2007 fortog Centre for Economic and Business Research (CEBR) i forbindelse med Familie- og arbejdslivskommissionens arbejde en konsekvensvurdering af at reducere lukkedage i daginstitutioner. CEBR skønnede i denne sammenhæng over konsekvenserne af at afskaffe 4,1 lukkedage (i gennemsnit på tværs af institutioner), som ligger uden for skolernes sommerferie og dagene mellem jul og nytår. CEBR skønnede fx, at arbejdsudbuddet potentielt kan øges med 2.000 personer, *jf. svar på Kommunaludvalgets spørgsmål nr. 125 (alm. del) af 15. maj 2009*. Det skal dog hertil bemærkes, at denne opgørelse ikke beror på et egentligt empirisk grundlag. Sådanne opgørelser vanskeliggøres desuden af uvished om, hvordan sådanne tiltag vil blive udmøntet i praksis, idet det fx er op til de enkelte kommuner at fastsætte institutionernes åbningstider. Lovgivningen på området forpligter kommunerne til at stille alternativ pasning til rådighed, hvis en institution holder lukket en hverdag (som ikke er den 5. juni eller den 24. december). Forældrene kommer derfor ikke – med disse to dage som undtagelser – i en situation, hvor de overhovedet ikke har mulighed for at få deres barn passet i kommunens institutioner, *jf. svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 318 (Alm. del) af 28. april 2017*.

Tabel a

Arbejdsudbudsvirkning af marginale ændringer i omkostninger eller forældrebetaling på daginstitutionsområdet er ca. nul

	Indkomsteffekt	Substitutionseffekt	Deltagelseeffekt	Samlet effekt på arbejdsudbuddet
	Fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner
1. Omkostningsreduktion	-75	65	5	-5
2. Øget forældrebetalingsandel	475	-410	-50	15

Anm.: Der er tale om en omkostningsreduktion på 5 pct. og en forøgelse af den maksimale forældrebetalingsandel på 10 pct.-point. For nærmere beskrivelse se svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 263 (Alm. del) af 10. marts 2017.

1) Det antages, at kommuner, der yder et frivilligt tilskud til daginstitutioner, fastholder dette tilskud.

Kilde: Egne beregninger på basis af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

De Økonomiske Råds Sekretariat (DØRS) har i 2018 offentliggjort et arbejdspapir (Kjeldsen, 2018), som indeholder en analyse af effekterne af egenbetaling og kvaliteten af børnepasningen på forældrenes arbejdsudbud. Analysen udnytter

kommunal variation i pris og kvalitet, og der er således tale om forskelle, der er forholdsvis begrænsede set i det store billede (historisk og internationalt).

I analysen finder DØRS, at egenbetalingen ikke har signifikant effekt på forældrenes deltagelse, og at højere egenbetaling i begrænset omfang er forbundet med højere (time)arbejdsudbud for fædre (konsistent med en positiv indkomsteffekt). Set i sammenhæng med det eneste andet studie på danske data, er der samlet set ikke klare tegn på, at egenbetalingen skulle have en betydelig eller entydig effekt på forældrenes arbejdsudbud, *jf. også boks 3.9*. Disse resultater flugter overordnet med resultaterne, som opnås ved anvendelse af Finansministeriets regnemetoder fra skatteområdet, *jf. boks 3.8*.

Boks 3.9

Om den empiriske litteratur angående børnepasning og arbejdsudbud

Prisen på børnepasning

På baggrund af den eksisterende empiriske litteratur om effekter af prisen på børnepasning på arbejdsudbud bemærker De Økonomiske Råd (2017b), at der kun i et fåtal af studierne beregnes en egentlig elasticitet af en prisændring på forældrenes arbejdsudbud. I disse studier er der alene fokus på forældrenes arbejdsudbud og ikke børnenes fremtidige arbejdsudbud, *jf. tabel a, som er en gengivelse af tabel III.1 fra De Økonomiske Råd (2017b)*.

Kjeldsen (2018) benytter ligesom et tidligere studie af Simonsen (2010) kommunale forskelle i daginstitutionstakster og personalenormeringer til at undersøge effekten af disse på forældrenes arbejdsudbud. Dette er de eneste studier på danske data.

Kjeldsen (2018) finder, at højere pris i form af en højere kommunal daginstitutionstakst er forbundet med større arbejdsudbud på den intensive margin for fædre (sandsynlighed for at fædre arbejder fuldtid). Dvs. at nogle fædre øger deres arbejdsudbud for at kompensere for de øgede udgifter til daginstitution, en såkaldt indkomsteffekt. Der findes ingen signifikant effekt af dagsinstitutionstaksten på forældrenes arbejdsudbud på den ekstensive margin. Simonsen (2010) finder derimod, at højere takst er forbundet med lavere arbejdsudbud for forældrene. Det bemærkes, at siden den periode, som Simonsen (2010) anvender data for, er der sket visse regelændringer på området – herunder indførelse af landsdækkende pasningsgaranti og en reduktion af den maksimale forældrebetalingssandel – som kan have betydning for, hvad effekterne af mindre ændringer i egenbetalingen vil være. Samlet set peger de danske studier ikke på, at egenbetalingen skulle have en betydelig eller entydig effekt på forældrenes arbejdsudbud, hvilket også svarer til resultaterne ved anvendelse af Finansministeriets regnemetoder fra skatteområdet, *jf. boks 3.8*.

Øvrige studier er lavet i andre lande (og i forskellige tidsperioder), hvor regler og institutionelle forhold i varierende grad ligner de danske. Hardoy og Schøne (2015) finder en negativ sammenhæng i norsk data fra midten af 00'erne, mens Lundin mfl. (2008) ikke finder en sammenhæng i svensk data fra starten af 00'erne.

Kvaliteten af børnepasning

Kjeldsen (2018) betragter også sammenhængen mellem kvaliteten af børnepasningen og forældrenes arbejdsudbud. Analysen finder, at øget kvalitet i daginstitutionerne – konkret målt ved flere voksne pr. barn i institutionerne og større andel af det pædagogiske personale, som er pædagoguddannet (pædagogandel) – har positiv, men dog forholdsvis beskeden, effekt på forældrenes arbejdsudbud. Analysen viser også, at effekterne afhænger af den konkrete udmøntning af en eventuel tilførelse af midler til forøgelse af kvaliteten – selv inden for et afgrænset område som normeringer i daginstitutionerne. Således finder analysen, at en øget pædagogandel har en ikke-ubetydelig effekt på arbejdsudbudet set i forhold til merudgifterne, mens effekten af antallet af voksne pr. barn er meget beskeden (svarende til selvfinansieringsgrader på hhv. ca. 10 pct. og 2 pct.).

Boks 3.9 (fortsat)

Finansministeriet bemærker i den forbindelse, at den marginale selvfinansierungsgrad ved øget pædagogandel, som studiet finder ud fra den kommunale variation, ikke nødvendigvis kan overføres til nationalt niveau, hvor øget pædagogandel blandt andet vil fordrer, at der uddannes flere pædagoger (blandt personer, som ellers ville have valgt en anden eller ingen uddannelse). Dertil kommer, at det kan være af stor betydning for de enkelte kommuner og institutioner, at de har frihed og fleksibilitet til at ansætte de bedst egnede medarbejdere fra det lokale arbejdsmarked.

Finansministeriet er ikke bekendt med andre studier, som belyser virkningerne af kvaliteten i daginstitutionerne på forældrenes arbejdsudbud, og den empiriske litteratur på området vurderes således at være meget begrænset.

Tabel a**Empiriske studier af prisen på børnepasning og arbejdsudbud (ud over Kjeldsen (2018))**

Forfatter	Land	Periode	Effekt ¹⁾	Elasticitet ²⁾
Simonsen (2010)	Danmark	2001	Negativ	-0,17
Baker mfl. (2008)	Canada	1994-2003	Negativ	i.a.
Bettendorf mfl. (2015)	Holland	1995-2009	Negativ	i.a.
Gelbach (2002)	USA	1979	Negativ	i.a.
Geyer mfl. (2015)	Tyskland	2001-2007	Negativ	i.a.
Givord og Marbot (2015)	Frankrig	2005-2009	Negativ	i.a.
Guest og Parr (2013)	Australien	2002-2009	Negativ	i.a.
Hann og Wrolich (2011)	Tyskland	2000-2006	Negativ	i.a.
Haeck mfl. (2015)	Canada	1994-2009	Negativ	i.a.
Hardoy og Schöne (2015)	Norge	2003-2007	Negativ	-0,25
Havnes og Mogstad (2011)	Norge	1976-1979	Ingen	0
Lundin mfl. (2008)	Sverige	2001-2003	Ingen	0

- 1) En negativ effekt betyder, at en højere pris påvirker arbejdsudbuddet negativt. Ingen effekt betyder, at der ikke er fundet signifikant effekt af prisen på arbejdsudbuddet.
 - 2) Elasticiteten angiver den procentvise ændring i arbejdsudbuddet ved en ændring på 1 pct. i prisen. i.a. betyder, at der ikke er angivet en elasticitet i studiet. For en gennemgang af studierne se De Økonomiske Råd (2017b).
- Kilde: Tabellen er en gengivelse af tabel i De Økonomiske Råd (2017b), hvor dele af analysen, som siden er offentliggjort i et arbejdspapiret af Kjeldsen (2018), blev præsenteret.

Derudover peger Kjeldsen (2018) på, at forøgelse af kvaliteten af børnepasningen, målt fx ved antal voksne pr. barn, i et vist omfang kan være forbundet med højere arbejdsudbud for forældrene. De fundne effekter afhænger dog af, hvilken kanal kvaliteten øges igennem, *jf. også boks 3.9*. Studiet er således med til at illustrere, at udmøntningen af øgede udgifter på et givent område skal være kendt, førend der eventuelt kan skønnes over afledte effekter. Den empiriske litteratur om betydningen af kvaliteten af børnepasningen for forældrenes arbejdsudbud er overordnet set begrænset, hvilket bidrager til usikkerhed om effekterne.

Ved større ændringer i serviceniveauet eller egenbetalingen til daginstitutionerne kan børnefamiliernes anvendelse af de offentlige pasningstilbud ikke med rimelighed forudsættes uændret, og dermed kan tilgangen fra eksemplerne i boks 3.8 ikke anvendes. Der kan i sådanne tilfælde være virkninger på arbejdsudbuddet som følge af, at nogle vil fravælge daginstitutioner for at passe egne børn selv. Finansministeriet råder imidlertid ikke over regnemetoder, som kan bruges til at skønne over sådanne effekter.

Et rent illustrativt regneeksempel på baggrund af Finansministeriets regnemetoder fra skatteområdet kan dog anvendes til at give indtryk af størrelsesorden af den arbejdsudbudsvirkning af de offentlige (netto)udgifter til daginstitutionsområdet, som disse regneprincipper ville tilsige, såfremt udgifterne alene betragtes som et tilskud til beskæftigelse for småbørnsforældre, *jf. boks 3.10*.

Boks 3.10**Illustrativt regneeksempel på baggrund af regneprincipper fra skatteområdet: Virkning på arbejdsudbuddet, hvis den offentlige støtte til børnepasning i daginstitutioner fjernes**

I dette regneeksempel sammenlignes den nuværende situation med en hypotetisk situation uden offentlig støtte til daginstitutioner, og hvor udgifter til pasning af børn i daginstitutioner forsimplet forudsættes at udgøre en ren økonomisk omkostning ved beskæftigelse. I regneeksemplet forudsættes konkret, at ledige har mulighed for selv at passe deres børn – og at de benytter denne mulighed – mens beskæftigede vil være nødsaget til at betale fuld pris for børnepasning svarende til den offentlige børnepasning, der benyttes i dag.¹⁾ Der ses til dette formål bort fra, at det i praksis kan være vanskeligt at opfylde krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, som er en forudsætning for at modtage dagpenge eller kontanthjælp, hvis man ikke får sine børn passet i en daginstitution.

Sammenlignet med gældende regler, påvirkes arbejdsudbuddet i den hypotetiske situation igennem en negativ deltagelseeffekt og en positiv timeeffekt. Den negative deltagelseeffekt skyldes, at den fulde dagsinstitutionsbetaling slår negativt igennem på gevinsten ved beskæftigelse. Den positive timeeffekt kan for det første tilskrives en positiv indkomsteffekt som følge af, at beskæftigede skal arbejde mere for at opretholde samme forbrug, når de skal betale hele omkostningen til børnepasning selv. For det andet kan den tilskrives en positiv substitutionseffekt som følge af, at bidraget til den sammensatte marginalskat fra aftrapningen af økonomisk friplads fjernes.

Samlet set dominerer det negative bidrag fra deltagelsesbeslutningen, som betyder, at flere småbørnsforældre ifølge regneeksemplet ville vælge at blive hjemme og passe børnene, hvis daginstitutionstaksterne blev hævet til den fulde omkostning. Det samlede arbejdsudbud (timer og deltagelse) blandt småbørnsforældre i den opstillede hypotetiske situation vil således være lavere end i dag – svarende til godt 2.000 fuldtidspersoner og en reduktion af det strukturelle BNP-niveau på 0,7 mia. kr., *jf. tabel a*. Deltagelsen ville blive reduceret i større omfang (knap 9.000 fuldtidspersoner), men dette modgås som nævnt delvist af øget timeudbud for de, der fortsætter i beskæftigelse og har større udgifter til pasning af børnene.

Tabet af skatteindtægter og øgede udgifter til overførselsindkomst fra det reducerede arbejdsudbud svarer isoleret set til 1 mia. kr. (2017-niveau). Når der tages højde for tilbageløb og adfærd reduceres den samlede besparelse på umiddelbart ca. 28 mia. kr. således til en forbedring af den strukturelle offentlige saldo i det illustrative regneeksempel på i størrelsesordenen 23 mia. kr. (2017-niveau).

Det skal understreges, at der alene er tale om et illustrativt regneeksempel og ikke et egentligt skøn fra Finansministeriets side over virkningen af at fjerne den offentlige medfinansiering af daginstitutionerne. De beregnings-tekniske forudsætninger om blandt andet lediges fravalg af daginstitutioner og de beskæftigedes fortsatte benyttelse af samme er i den opstillede hypotetiske situation således forholdsvis grove. De gjorte forudsætninger om anvendelsen af daginstitutioner bygger *ikke* på et empirisk grundlag, og der ses fx bort fra en række forhold, som i praksis vil have betydning for virkningerne af at gennemføre så grundlæggende ændringer i rammerne for indretningen af børnefamiliernes dagligdag som i eksemplet. Fx er det ikke sikkert, at børnefamilierne ville vælge uændret service-niveau i privat pasning, og familier kan også lægge forskellig vægt på, at deres barn omgås andre børn, eller på at have mere tid sammen med eget barn.

Tabel a**Illustrativt regneeksempel: Virkning på arbejdsudbud og strukturelt BNP-niveau i en hypotetisk situation, hvor ikke-beskæftigede med børn i dagstitutionsalderen passer deres børn selv og derfor ikke har udgifter til daginstitution, mens beskæftigede må betale den fulde pris, 2017-niveau**

	Umiddelbart provenu	Virkning på strukturel saldo	Virkning på strukturelt BNP	Arbejdsudbud
	Mia. kr.	Mia. kr.	Mia. kr.	Personer
Ingen offentlig støtte til daginstitutioner	27,8	23,4	-0,7	-2.100

1) Det forudsættes blandt andet, at udgifterne per barn til daginstitutioner ikke direkte afhænger af, om der er offentlig støtte eller ej, og forældrene derfor i denne hypotetiske situation må skulle afholde en udgift, der svarer til kommunens bruttodriftsudgift for daginstitutionspladsen.

Kilde: Egne beregninger på basis af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen

I det overstående har der været fokus på forældrenes arbejdsudbud givet antallet af børn i de enkelte familier. Offentligt støttet børnepasning kan potentielt have betydning for familiernes beslutning om at få børn, herunder hvor mange, hvilket også vil kunne have afledte virkninger på befolkning, arbejdsudbud og offentlige finanser over tid.⁴¹

På længere sigt kan pasning i daginstitution (og kvaliteten heraf) også have betydning for børnenes arbejdsudbud og produktivitet – ligesom det gør sig gældende med andre tidlige indsatser, herunder blandt andet ordninger som døgninstitutioner, plejefamilier mv., som også hører under udgiftsområdet *familier og børn*.

Forskningslitteratur peger på, at der kan opnås større afkast af indsatser før fødslen og i den tidlige barndom end senere i livet. Dette bygger på, at komplementaritet i opbygningen af evner over livet betyder, at jo tidligere en investering i udviklingen af den enkeltes evner foretages, jo større bliver afkastet.⁴² Det bemærkes, at Danmark er et af de lande, hvor der anvendes flest offentlige ressourcer på tilbud for børn og børnefamilier.

I den omtalte litteratur måles effekter af specifikke, tidlige indsatser på en lang række forskellige mål såsom kriminalitet, helbred, indkomst og uddannelsesniveau. I et omfattende litteraturstudie på området findes det, at kvaliteten af den givne indsats har væsentlig betydning for, hvorvidt der findes effekter – samt omfanget af de eventuelle effekter, *jf. Elango mfl. (2016)*.⁴³

Effekterne kan derudover afhænge af individuelle forhold. Fx er der i to studier på norsk data tilbage fra 1975 undersøgt effekten af, at der blev indført et universelt børnepasningssystem, således at alle børn i alderen tre til seks år blev berettiget til at blive passet i daginstitution uanset familiebaggrund.⁴⁴ Resultaterne viser en positiv gennemsnitseffekt på uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning som følge af at indføre det universelle børnepasningssystem i Norge. For børn af mere henholdsvis mindre ressourcestærke forældre findes der negative henholdsvis positive effekter på børnenes fremtidige indkomst.

Det er imidlertid meget vanskeligt at identificere kausale effekter af forskellige tidlige indsatser på eksempelvis børnenes fremtidige arbejdsudbud. Det skyldes blandt andet, at der er tale om meget langsigtede effekter, som kun vanskeligt kan isoleres fra virkningerne af mange andre forhold, der kan have betydning for børnenes fremtidige arbejdsudbud i perioden fra de modtager en tidlig indsats til

⁴¹ Dette svarer i en vis udstrækning til støtten til fertilitetsbehandling og vil ligeledes have langsigtede effekter i form af børnenes senere arbejdsudbud og deres træk på og bidrag til de offentlige finanser, *jf. også note 32 ovenfor*.

⁴² Den typiske grafiske illustration af denne sammenhæng omtales også som *Heckman-kurven* efter Nobelpristageren James Heckman. Se fx Nielsen (2012).

⁴³ Elango, García, Heckman og Hojman (2016).

⁴⁴ Havnes og Mogstad (2015) og Havnes og Mogstad (2011).

de indtræder på arbejdsmarkedet. Det drejer sig fx om familiære forhold, forhold i folkeskolen, det videre uddannelsessystem, arbejdsmarkedets forhold i øvrigt, herunder konjunkturer m.m.

Desuden kræver måling af sådanne kausale effekter over meget lange tidshorisonter tilsvarende lange tidsserier, så man kan følge børnene i mange år efter, de har modtaget en given tidlig indsats, og frem til de er indtrådt på arbejdsmarkedet. Forskningslitteraturen bygger således i sagens natur på historiske data for indsatser, der ligger langt tilbage i tid. Selv hvis effekter af disse indsatser kan måles præcist, kan der i mellemtiden være sket ændringer, herunder reformer af folkeskolen, ungdomsuddannelser og de videregående uddannelser, som kan betyde, at nye indsatser i dag ikke vil have samme effekt på børnenes fremtidige arbejdsudbud og produktivitet. Således vil det generelt være meget vanskeligt at skønne kvantitativt over sådanne effekter med nogen nævneværdig præcision.

Den lange tidshorizont for realiseringen af eventuelle dynamiske effekter af tidlige indsatser har ikke blot betydning for muligheden for at undersøge dem empirisk. Den betyder også, at eventuelle effekter ligger langt fremme i tid og efter den mellemfristede planlægningshorizont – tidshorizonten må eksempelvis forventes at være endnu længere end for ændringer i uddannelsesadfærden beskrevet ovenfor, *jf. afsnittet Uddannelse*. Det udelukker ikke, at de er væsentlige for politiske prioriteringer, eller at tidlige indsatser kan være en fornuftig langsigtet investering. Det betyder dog, at de kun i begrænset omfang er relevante for opgørelsen af råderummet i finanspolitikken på kort og mellemfristet sigt. Derudover vil der typisk være en række andre hensyn – fx til lige muligheder, børns trivsel og udvikling i bred forstand mv. – som i praksis har mindst lige så stor betydning.

Social beskyttelse III: Arbejdsløshed

Udgifterne på dette område dækker det offentlige forbrug møntet på social beskyttelse mod arbejdsløshed, hvilket dækker over ydelser (i naturalier) til personer, som er arbejdsdygtige og står til rådighed for arbejdsmarkedet, men som ikke kan finde beskæftigelse, samt administration og støttetjenester hertil. Specifikt drejer det sig især om samtaler, opkvalificering, kurser, uddannelse mv.

Baggrunden for disse udgifter er både et forsikringsmotiv, og derudover udgør den aktive arbejdsmarkedspolitik det tredje ben i flexicurity-modellen.⁴⁵ Den aktive arbejdsmarkedspolitik har primært til formål at modvirke de negative effekter af et i international sammenligning generøst overførselssystem, og af en relativt høj beskatning, på tilskyndelsen til beskæftigelse og blandt andet derigennem understøtte et arbejdsmarked med høj jobmobilitet og lav ledighed – til gavn for både den enkelte og samfundet.

⁴⁵ De to øvrige er fleksible regler for ansættelse og afskedigelse samt et veludbygget socialt sikkerhedsnet. Gode muligheder for videre- og efteruddannelse er også et kendetegn ved det danske arbejdsmarked.

Tiltag på dette område har som udgangspunkt til formål at understøtte beskæftigelse, og effekterne af forskellige typer af tiltag er grundigt belyst i den økonomiske litteratur, herunder også i danske studier.⁴⁶ Typisk peges der på, at deltagelse i en given indsats som en del af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan give anledning til en eller flere af følgende tre effekter:

- 1) Der kan opstå en såkaldt *programeffekt*, som dækker over, at det kan være mere sandsynligt, at den enkelte overgår til beskæftigelse efter deltagelse i en given indsats.
- 2) Der kan opstå en såkaldt *motivationseffekt* (også kaldet *trusselseffekt*), som dækker over, at personer, der har udsigt til deltagelse i et program, op til programstart i højere grad overgår til beskæftigelse, fordi de intensiverer jobsøgningen blandt andet for at undgå at skulle deltage i fx aktivering.
- 3) Der kan opstå en såkaldt *fastholdelseeffekt*, som betyder, at deltagelse i indsatsen gør det mindre sandsynligt for den enkelte at overgå til beskæftigelse, mens deltagelse i programmet står på (fx som følge af at jobsøgningen i denne periode er mindre intensiv).

Omfanget, hvormed en given indsats vil give anledning til disse tre effekter, vil variere alt efter tiltagets type og nærmere udformning. Det er ikke på forhånd givet, at de potentielle positive program- og motivationseffekter (1 og 2) vil overstige den negative fastholdelseeffekt (3). Det indbyrdes forhold imellem disse effekter vil endvidere kunne variere imellem indsatser. Fx vil samtaler ikke have en fastholdelseeffekt, men programeffekten kan også være mindre end ved eksempelvis opkvalificeringsforløb.

Dette er medvirkende til, at det kræver nærmere kendskab til udmøntningen førend der kan siges noget om virkningen af ændrede udgifter på området – og at der foreligger et vist empirisk grundlag for effekterne af de konkrete indsatser eller nært beslægtede indsatser. Vurderinger er derfor knyttet til konkrete indsatser og ikke mekanisk til det samlede udgiftsniveau.

De Økonomiske Råd (2012b) undersøgte effekter af den aktive arbejdsmarkedsindsats. Her blev fundet varierende effekter på tværs af forskellige indsatstyper og forskellige effekter af beskæftigelsesindsatser i høj- og lavkonjunktur. Der findes for eksempel, at løntilskud i offentlig virksomhed i bedste fald ikke har nogen effekt, og at løntilskud i privat virksomhed i gennemsnit forlænger den enkeltes ledighedsforløb i lavkonjunktur men afkorter det i højkonjunktur.

Forudsat at der foreligger tilstrækkeligt empirisk belæg for potentielle strukturelle effekter af et givent tiltag inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik, indregnes sådanne effekter af et givent tiltag også i forbindelse med fx reformer. I så fald indregnes sådanne effekter også i de mellemfristede fremskrivninger, *jf. boks 3.11*.

⁴⁶ Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering (STAR) har samlet og systematiseret effekterne på jobeffekter.dk.

Boks 3.11 Aktiv arbejdsmarkedspolitik

Ministerierne opgør som udgangspunkt virkninger på beskæftigelsen ved ændringer af den aktive arbejdsmarkedspolitik, når disse vurderes at være relevante og velfunderede. Skøn for konkrete adfærdsvirkninger, de såkaldte dynamiske effekter, tager som altovervejende hovedregel afsæt i konkrete effektanalyser af tidligere politikændringer, baseret på dansk og international litteratur.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik (beskæftigelsesindsatsen) har til formål at styrke de lediges incitamenter til og forudsætninger for at komme i beskæftigelse. Samtidig er ledige forpligtede til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet for at være berettigede til blandt andet at modtage dagpenge. Der er etableret en relativ veludbygget økonomisk faglitteratur og empirisk evidens vedrørende arbejdsudbudseffekten af forskellige indsats i den aktive beskæftigelsesindsats, herunder på danske data, som danner afsæt for skøn over virkningerne på beskæftigelsen.

Et eksempel er beregning af effekter af øget samtaleintensitet og fremrykket ret- og pligttilbud i Beskæftigelsesreformen 2014. I forhold til den øgede samtaleindsats blev lagt til grund, at den første samtale reducerer ledighedsforløb med en halv uge, og at der er lavere effekter af efterfølgende samtaler inden for de første 6 måneder (i praksis blev det lagt til grund, at effekten af efterfølgende samtaler udgjorde 20 pct. af effekten ved den første samtale). Der blev ikke indregnet effekter af samtaler afholdt efter 6 måneders ledighed. For fremrykket ret- og pligttilbud blev der lagt til grund, at varigheden af ledighedsforløb reduceres for ledige, der som følge af fremrykningen fik udsigt til aktivering inden for 3 måneder (motivationseffekt). Den forudsatte effekt var højere for ledige, der fik fremrykket aktiveringstidspunktet fra 9 til 6 måneder, end for ledige, der fik fremrykket tidspunktet fra 6 til 3 måneder. Den samlede virkning blev et øget arbejdsudbud på godt 1.000 fuldtidspersoner.

I forbindelse med Velfærdsaftalen 2006 blev der skønnet over adfærdsvirkninger på arbejdsudbuddet af tiltag vedrørende den aktive arbejdsmarkedspolitik, som blandt andet indeholdt intensiv aktivering efter 2½ års ledighed samt fremrykning af ret- og pligttilbud for ledige over 30 år.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet.

Fritid, kultur og religion

Udgiftsposten fritid, kultur og religion indeholder både elementer, som har karakter af kollektivt offentligt forbrug, og elementer, som har karakter af individuelt offentligt forbrug. Det kollektive forbrug udgøres fx af forbrugsudgifter til radio- og tv-udbydere og religiøse organisationer. Det individuelle forbrug udgøres fx af forbrugsudgifter til sport og fritid samt til kulturtjenester (museer, biblioteker, teater mv.).

Det offentlige forbrug på områderne har typisk baggrund i, at der er tale om såkaldte offentlige goder, som ikke ville tilvejebringes (i et samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt omfang) på et privat marked, eller at forbruget er forbundet med visse eksternaliteter. Førstnævnte kan fx dreje sig om opretholdelse og udbygning af en fælles kulturarv, og sidstnævnte kan fx dreje sig om sportsaktiviteter, som understøtter folkesundheden.

Der er forhold, som taler for, at arbejdsudbudseffekterne og produktivitetseffekterne af en forøgelse af de samlede udgifter på området fritid, kultur og religion vil være meget begrænsede og med usikkert fortegn.

For det individuelle forbrug af offentlige serviceydelser under fritid og kultur vil der kunne være en grad af fortrængning af privat forbrug på tilsvarende ydelser. Eksempelvis betyder den offentlige finansiering af biblioteker, at den enkelte i et

vist omfang ikke behøver at købe bøger selv, hvormed ændringer i forbruget principielt kan antages at påvirke arbejdsudbuddet igennem en indkomsteffekt.

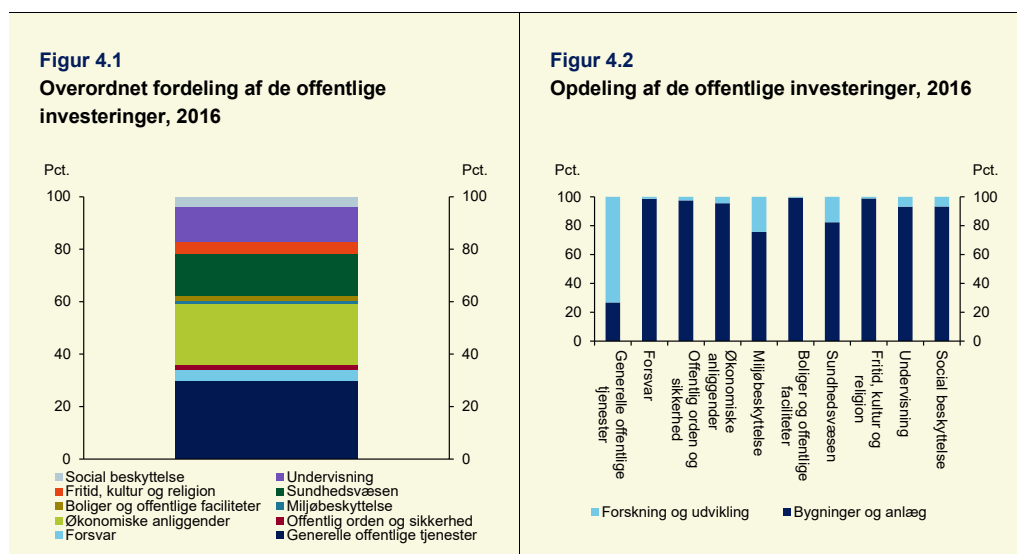
Herudover kan offentlige udgifter til fritid og kultur forventes at øge (nytte)værdien af fritid, og tiltag på dette område kan således i princippet være forbundet med en negativ substitutionslignende effekt på arbejdsudbuddet, *jf. også kapitel 2*. Når det offentlige fx bygger parker og legepladser, hvor forældre kan tilbringe tid med deres børn, kan værdien af fritid stige, så der (alt andet lige) ændres på balancen i forhold til den tabte fortjeneste ved at arbejde mindre. Typisk vil der ikke være tilstrækkeligt empirisk grundlag til at skønne over sådanne (negative) afledte effekter på arbejdsudbud og velstand, og deres størrelsesorden er højst usikker.

Udgifterne på området vil sandsynligvis ikke have betydelige afledte virkninger på de øvrige offentlige udgifter. Ændringer i subsidier, fx tilskud, som reducerer billetpriser til kulturinstitutioner, vil dog kunne påvirke den mængde, der bliver forbrugt, og dermed potentielt medføre yderligere udgifter.⁴⁷ Udgifterne på disse områder vil dog typisk falde ind under den normale rammestyring.

⁴⁷ En ændring af tilskud, som reducerer billetpriser til fx kulturinstitutioner, vil derudover potentielt kunne virke som en negativ afgift og kan dermed have virkninger på arbejdsudbuddet. Fortegnet og omfanget af en sådan effekt vil blandt andet afgøres af den kausale sammenhæng mellem indkomst og det pågældende forbrug, som kan være vanskelig at fastslå, *jf. også kapitel 2*.

4. De offentlige investeringer

På samme måde som det offentlige forbrug kan de offentlige investeringer opdeles efter funktionsområde ved hjælp af COFOG nomenklaturen. Specielt udgør områderne generelle offentlige tjenester (herunder forskning og udvikling) og økonomiske anliggender (primært infrastruktur) store poster, men også sundhedsvæsen og uddannelse står for en stor del af de offentlige investeringer, *jf. figur 4.1.*



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

Investeringerne på tværs af de forskellige områder kan overordnet set opdeles i investeringer i bygninger, anlæg og maskiner (herefter blot kaldet bygninger og anlæg) samt investeringer i forskning og udvikling. Ud af de samlede offentlige investeringer i 2016 udgør bygninger og anlæg knap tre fjerdedele mens forskning og udvikling udgør godt én fjerdedel.

Investeringer i bygninger og anlæg udgør også hovedparten af investeringerne på de enkelte områder med undtagelse af generelle offentlige tjenester, *jf. figur 4.2.* Sidstnævnte afspejler, at hovedparten af de offentlige investeringer i forskning og udvikling udgøres af investeringer i grundforskning, som er placeret under generelle offentlige tjenester.

Resten af dette kapitel omhandler de mulige dynamiske effekter af de forskellige typer offentlige investeringer med udgangspunkt i den overordnede opdeling i bygninger og anlæg på den ene side og forskning og udvikling på den anden.

4.1 Offentlige investeringer i bygninger og anlæg

I 2016 fordeler de samlede offentlige investeringer i bygninger og anlæg sig som angivet i tabel 4.1. Omkring 30 pct. af de offentlige investeringer i bygge og anlæg udgøres af infrastrukturinvesteringer (vej- og jernbanetransport), som ligger under COFOG-gruppen økonomiske anliggender. Herefter står områderne sundhedsvæsen og undervisning for de største bidrag til de offentlige investeringer i bygge og anlæg.

Tabel 4.1

Andel af de samlede offentlige investeringer i bygninger og anlæg, 2016

Områder, hvor det offentlige forbrug alene er kollektivt	54 pct.
Økonomiske anliggender	31 pct.
Generelle offentlige tjenester	11 pct.
Forsvar	6 pct.
Boliger og offentlige faciliteter	3 pct.
Offentlig orden og sikkerhed	2 pct.
Miljøbeskyttelse	1 pct.
Områder, hvor det offentlige forbrug primært er individuelt	46 pct.
Sundhedsvæsen	18 pct.
Undervisning	17 pct.
Fritid, kultur og religion	7 pct.
Social beskyttelse	5 pct.

Kilde: Danmarks statistik og egne beregninger.

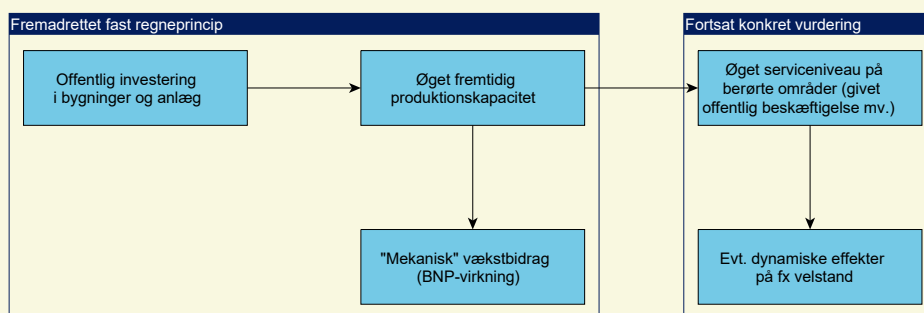
Offentlige investeringer i bygninger og anlæg på et givent område er som udgangspunkt rettet mod udvidelse af det fysiske kapitalapparat, som indgår i produktionen af de offentlige serviceydelser, der leveres på det pågældende område. Således er opførelse af fx sygehuse, skoler og børnehaver samt indkøb af jagerfly en forudsætning for og bidrager til den fremtidige produktion af serviceydelser inden for sundhed, uddannelse, børnepasning og forsvar. Baggrunden for de offentlige investeringer i bygninger og anlæg skal derfor findes i baggrunden for, at det offentlige stiller disse serviceydelser til rådighed for borgerne. Sidstnævnte er behandlet generelt for det offentlige forbrug i kapitel 2 og mere specifikt for de enkelte områder i kapitel 3.

I modsætning til det offentlige forbrug på et givent område, indebærer offentlige investeringer en tidsmæssig forskydning imellem udgiften og værdiskabelsen. Mens lønudgifter til fx pædagoger og sygeplejersker (offentligt forbrug ekskl. afskrivninger) er tidsmæssigt sammenfaldende med de serviceydelser, som de leverer til borgerne, vil den styrkelse af den offentlige service, som opførelse af

en ny børnehave eller et nyt sygehus (offentlige investeringer) kan bidrage til, realiseres over en årrække efter udgiften er afholdt.

Dette er udtryk for, at offentlige investeringer i bygninger og anlæg øger den fremtidige produktionskapacitet i den offentlige sektor ved givent arbejdskraft-input mv.⁴⁸ Den øgede produktionskapacitet vil alt andet lige (herunder givet udviklingen i det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger) muliggøre en forøgelse af mængden eller kvaliteten af de tilvejebragte offentlige serviceydelser over en årrække, hvilket vil svare til en forøgelse af den samlede velstand.⁴⁹ Dette er baggrunden for, at Finansministeriet fremadrettet rutinemæssigt vil indregne vækstbidrag fra ændringer i rammen for offentlige investeringer i bygninger og anlæg i de mellemfristede fremskrivninger.

Figur 4.3
Vækstbidrag af offentlige investeringer (givet det offentlige forbrug)



Anm.: Se boks 4.1 for nærmere beskrivelse af regneprincippet.

Opgørelsen af vækstbidraget tager udgangspunkt i de (fremtidige) afskrivninger, som vil være knyttet til investeringerne og indgår i opgørelsen af BNP samt det offentlige forbrug inkl. afskrivninger i de mellemfristede fremskrivninger. Hertil lægges et bidrag svarende til den langsigtede markedsrente, som beregningsteknisk indregnes som en produktivitetseffekt i den private sektor, *jf. også boks 4.1*. På denne måde forudsættes offentlige investeringer som udgangspunkt at have omtrent samme virkninger på produktionskapaciteten i økonomien som investeringer i den private sektor. Dette vurderes at være det bedst mulige udgangspunkt på det foreliggende grundlag.

⁴⁸ I nationalregnskabet's opgørelse af det offentlige forbrug ved hjælp af inputmetoden opfanges et kapitalbidrag i de afskrivninger på det offentlige kapitalapparat, som også indgår i BNP. Et eventuelt yderligere bidrag til mængde eller kvalitet af de offentlige serviceydelser fra øget produktion pr. arbejdstime kan principielt opfanges i det outputbaserede mål for offentligt forbrug i nationalregnskabet.

⁴⁹ Dette skal ses i lyset af, at den samlede produktionskapacitet i økonomien øges. På denne måde adskiller virkningerne af offentlige investeringer sig fra det offentlige forbrug. I fravær af eventuelle dynamiske virkninger på arbejdsudbuddet, vil øget offentligt forbrug, som tilvejebringes ved en forøgelse af den offentlige beskæftigelse, ske på bekostning af den private beskæftigelse, når der fokuseres på strukturelle virkninger. Det skyldes, at den samlede strukturelle beskæftigelse er bestemt af arbejdsudbuddet og strukturerne på arbejdsmarkedet. Offentlige investeringer i bygninger og anlæg vil ikke på samme måde fortrænge private investeringer i fysisk kapitalapparat i den private sektor. Dermed udvides den samlede produktionskapacitet.

Ud over det beskrevne fremtidige vækstbidrag fra offentlige investeringer, vil der potentielt kunne være dynamiske effekter på fx arbejdsudbud og produktivitet som følge af, at det offentlige serviceniveau på de berørte områder alt andet lige øges, givet den offentlige beskæftigelse og varekøbet. Sådanne dynamiske effekter vil som udgangspunkt svare til eventuelle dynamiske effekter af det offentlige forbrug på de pågældende områder.⁵⁰

Det generelle regneprincip for vækstbidrag af offentlige investeringer i bygninger og anlæg er udtryk for den forøgelse af den fremtidige produktionskapacitet, som investeringerne direkte giver anledning til. Det er *ikke* et udtryk for eventuelle dynamiske effekter af den forøgelse af det offentlige serviceniveau, som den øgede produktionskapacitet muliggør. Sidstnævnte skal blandt andet ses i lyset af, at der ikke vurderes at være grundlag for at etablere generelt anvendelige regnemetoder for dynamiske effekter af offentlige serviceydelser (jf. også kapitel 5), og at indregning af sådanne effekter i givet fald vil skulle bero på særskilte og konkrete vurderinger. Det generelle regneprincip for offentlige investeringer i bygninger og anlæg er altså konsistent hermed, *jf. også figur 4.3*.

⁵⁰ Der skelnes her imellem offentligt forbrug (ekskl. afskrivninger) og produktionen af offentlige serviceydelser. En forøgelse af de offentlige investeringer i bygninger og anlæg vil øge produktionskapaciteten for så vidt angår offentlige serviceydelser. Det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger) omfatter den del af bidraget til produktion af offentlige serviceydelser, som kan tilskrives arbejdskraft og materialekøb, og ikke bidraget fra kapitalapparatet, *jf. også boks 4.1*.

Boks 4.1**Generelt regneprincip for vækstbidrag af ændringer i den samlede ramme til offentlige investeringer i bygninger og anlæg i de mellemfristede fremskrivninger**

Fremadrettet vil der blive indregnet vækstbidrag af offentlige investeringer i bygninger og anlæg, som afspejler en forøgelse af produktionskapaciteten. I beregningen af vækstbidraget forudsættes afkastet af offentlige investeringer i form af en forøgelse af strukturelt BNP at svare til afskrivninger plus den langsigtede markedsrente. En lignende fremgangsmåde er tidligere anvendt i *Vækstplan DK, 2013*.

Konkret vil øgede investeringer resultere i øgede afskrivninger, som indgår i BNP og i det offentlige forbrug inkl. afskrivninger i de mellemfristede fremskrivninger. Afkastet herudover indregnes som en produktivitetseffekt i den private sektor. Dette kan forstås på den måde, at den del af bruttoafkastet, som ikke udgøres af afskrivninger og derfor ikke indgår i opgørelsen af offentligt forbrug inkl. afskrivninger, medgår til produktion af en serviceydelse (fx transport), der indgår som forbrug i produktionen i den private sektor og derfor bidrager til at øge den private produktionskapacitet.¹⁾ Det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger, som primært udgøres af lønsum og varekøb, der i modsætning til afskrivningerne har saldo-virkning, er som udgangspunkt upåvirket af indregningen af vækstbidraget.

Der er i fastlæggelsen af regneprincippet ikke taget hensyn til, at visse offentlige investeringsprojekter potentielt kan give et afkast, som er højere end markedsafkastet plus afskrivninger, svarende til en positiv samlet cost-benefit afvejning. Omvendt er det heller ikke indregnet, at en del af afkastet kan vise sig gennem fx bedre miljø eller andre ikke-markedsmæssige gevinster, der ikke direkte påvirker strukturelt BNP. Imidlertid sidestiller indregning af vækstbidraget omtrent offentlige og private investeringer for så vidt angår virkninger på produktionskapaciteten i økonomien (opgjort ved BNP). På det foreliggende grundlag vurderes dette at udgøre det bedst mulige udgangspunkt for virkningerne af samfundsøkonomisk velbegrundede investeringsprojekter.

Regneprincippet er som udgangspunkt udtryk for en alt andet lige betragtning, dvs. givet forløbet for det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger (herunder beskæftigelse og varekøb). Det bemærkes dog, at indregningen af vækstbidraget ikke hviler på, at det offentlige serviceniveau rent faktisk forøges. Når det offentlige kapitalapparat forøges, vil et givent offentligt serviceniveau (offentligt forbrug inkl. afskrivninger) i princippet kunne tilvejebringes af færre offentligt ansatte. Fastholdes det offentlige serviceniveau, vil der således kunne frigives arbejdskraft til den private sektor. I dette tilfælde vil forøgelsen af den samlede aktivitet i økonomien derfor ske i den *private* sektor (fremfor i den offentlige sektor).

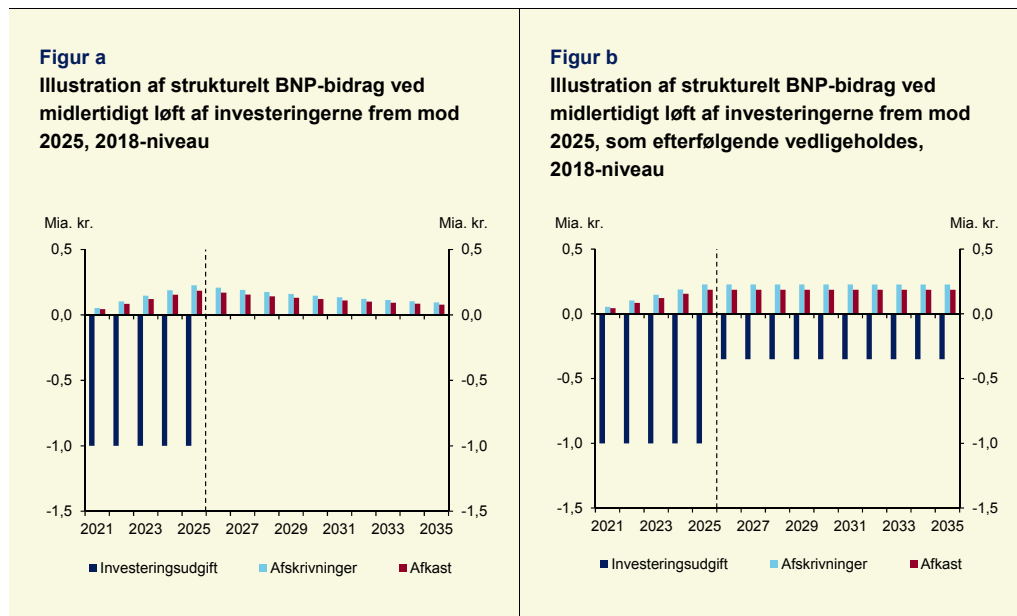
Princippet har primært betydning for marginalvirkningerne af ændringer i rammen for offentlige investeringer i bygninger og anlæg. I Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger lægges i forvejen en løbende forbedring af det offentlige kapitalapparat (herunder også i infrastrukturinvesteringer) til grund for at opnå de langsigtede vækstforløb.

Det bemærkes, at ovenstående regneprincip kan anvendes i situationer, hvor der er tale om ændringer i de offentlige investeringer, som giver anledning til forholdsvis beskedne ændringer i det offentlige kapitalapparat (set i det store billede). Såfremt investeringerne eksempelvis øges meget markant, vil der skulle foretages en konkret vurdering af, om det kan forventes at findes samfundsøkonomisk fornuftige offentlige investeringer i et sådant omfang. Hvis dette ikke er tilfældet, vil der skulle indregnes et mindre vækstbidrag end regneprincippet umiddelbart tilsiger.

Eksempler på betydningen af vækstbidraget

I beregningen af BNP-bidrag forudsættes en gennemsnitlig afskrivningsrate på bygninger og anlæg (inkl. maskiner) svarende til, hvad der lægges til grund i de mellemfristede fremskrivninger. Såfremt der til illustration forudsættes afskrivninger på 5,5 pct., en langsigtet nominel markedsrente på 4,5 pct., realvækst på 1,2 pct. og inflation på 1,8 pct., vil regneprincippet eksempelvis tilsige, at et løft af de offentlige investeringer i bygninger og anlæg på 1 mia. kr. (2018-niveau) årligt fra 2021 og frem til 2025 giver anledning til BNP-bidrag i årene frem mod og efter planlægningshorisonten som illustreret i figur a. Vedligeholdes investeringerne efter planlægningshorisonten relativt til BNP (svarende til de normale beregningstekniske principper) ved at der løbende foretages bruttoinvesteringer svarende til afskrivningerne samt realvæksten, bliver vækstbidraget som i figur b.

I de mellemfristede fremskrivninger forudsættes, at det offentlige kapitalapparat opretholdes relativt til et vægtet gennemsnit af bruttoværditilvæksten i den private og offentlige sektor. Dermed vil det som udgangspunkt forudsættes, at en forøgelse af det offentlige kapitalapparat ved planlægningshorisonten som følge af et løft i investeringsrammen i den mellemliggende periode vil blive opretholdt efterfølgende (via en forøgelse af bruttoinvesteringerne svarende til de øgede afskrivninger i det langfristede forløb).



Anm.: Vækstbidraget udgøres af summen af ”afskrivninger” og ”afkast”, som tilsammen udgør den forøgelse af produktionskapaciteten, der giver anledning til en nutidsværdi på nul. Der er illustrativt forudsat en langsigtet nominal markedsrente på 4,5 pct., realvækst på 1,2 pct., inflation på 1,8 pct. samt afskrivninger på ca. 5,5 pct. I figur b svarer summen af de tre søjler i årene efter 2025 til en vækstkorrigeret realforrentning af det opbyggede (og vedligeholdte) kapitalapparat på godt 1,4 pct.

- 1) Det bemærkes, at såfremt forøgelsen af produktionskapaciteten udelukkende medgår til styrkelse af offentlige serviceydelser til endelig anvendelse (og dermed ikke medgår til at øge produktionskapaciteten i den private sektor), vil fremtidige opgørelser af BNP i praksis ikke nødvendigvis omfatte den del af forøgelsen af produktionskapaciteten, som svarer til normalforrentning af investeringen (særligt når produktionen opgøres vha. inputmetoden), selv når denne effekt rent faktisk er til stede. Usikkerheden forbundet hermed vurderes dog at være beskeden i forhold til den samlede usikkerhed på de mellemfristede BNP-fremskrivninger.

Kilde: Egne beregninger.

Samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger af konkrete projekteter – herunder infrastruktur

Som grundlag for beslutninger om igangsættelse af konkrete offentlige investeringsprojekter anbefales det, at der udarbejdes samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger, jf. *Finansministeriets Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger (2017)*. Disse konsekvensvurderinger bør omfatte vurdering af eventuelle dynamiske effekter af den forøgelse af det offentlige serviceniveau (fx bedre fremkommelighed og reduceret transporttid ved infrastrukturprojekter), som et investeringsprojekt muliggør. Der vil således i forbindelse med konsekvensvurderinger af konkrete investeringsprojekter blandt andet skulle tages stilling til, om der er tilstrækkeligt grundlag for at indregne effekter på arbejdsudbuddet i cost-benefit analysen.

Investeringer i infrastruktur udgør som nævnt ovenfor en betydelig andel af de offentlige investeringer i bygninger og anlæg. De fremhæves endvidere ofte som et eksempel på offentlige investeringer, der kan bidrage til at forbedre rammevilkårene for økonomien, herunder for virksomhederne i den private sektor, og som dermed kan have dynamiske virkninger på arbejdsudbud og produktivitet.

Eksempelvis kan reducerede transporttider og -omkostninger som følge af en forbedring af infrastrukturen dels bidrage til at øge arbejdsproduktiviteten (fx i transportbranchen), hvilket vil øge reallønnen og derigennem potentielt arbejdsudbuddet, dels give anledning til tidsbesparelser for borgerne (fx reduceret tidsforbrug ved pendling), som delvist kan blive omsat til øget arbejdsudbud. Her kan være tale om dynamiske virkninger af den serviceydelse til borgere og virksomheder, som investeringer i vej- og jernbanenettet bidrager til, det vil sige vej- og jernbanetransport. Disse dynamiske effekter vil i et vist omfang svare til de potentielle dynamiske virkninger af offentligt forbrug på området vej- og jernbanetransport under det kollektive offentlige forbrug, herunder eksempelvis sne-rydning og saltning samt drift af fx lyssignaler mv., som bidrager til at understøtte anvendelsen af de foretagne investeringer og dermed mobiliteten i økonomien *jf. også kapitel 3.*

Der skønnes over virkningerne af konkrete infrastrukturprojekter i forbindelse med de samfundsøkonomiske konsekvensanalyser, transportministeriet udarbejder som en del af grundlaget for den politiske beslutning om igangsættelse af projekterne. Her anvendes den såkaldte TERESA-model, der giver mulighed for at tage højde for en lang række dynamiske virkninger i den samlede vurdering af samfundsøkonomien i et konkret infrastrukturinvesteringsprojekt, *jf. boks 4.2.*

Gennemførelsen af konkrete projekter må i almindelighed anses som en del af de løbende forbedringer af infrastrukturen inden for de allerede afsatte rammer, og derfor skal eventuelle dynamiske effekter på eksempelvis arbejdsudbuddet opgjort i en isoleret cost-benefit analyse ikke indregnes i de mellemfristede fremskrivninger. Det skyldes, at udviklingen i arbejdsudbud og produktivitet i grundforløbet for de mellemfristede fremskrivninger (implicit) bygger på en forudsætning om løbende forbedring og tilpasning af infrastrukturen i takt med udviklingen i trafikale behov, herunder som følge af den generelle teknologiske udvikling og velstandsfremgang i økonomien (fx for at modgå trængselseffekter som følge af et stigende antal personbiler afledt af stigende velstand og beskæftigelse).

Som udgangspunkt er det således udelukkende forbedringer eller forværringer set i forhold til dette referenceforløb, som principielt vil kunne give anledning til at indregne ændringer i arbejdsudbuddet set i forhold til, hvad der allerede ligger i de mellemfristede fremskrivninger. Indregning af sådanne effekter ville imidlertid forudsætte viden om hvilke konkrete investeringsprojekter, der over en længere årrække ville blive gennemført både i referenceforløbet og i et eventuelt forløb, hvor investeringsrammen ændres. Selv givet de konkrete investeringsprojekter, der planlægges (eller rent faktisk gennemføres) i sidstnævnte tilfælde, vil den arbejdsudbudseffekt, der eventuelt kunne skønnes over, således afhænge af nærmere forudsætninger om hvilke projekter, der ville og ikke ville være blevet gennemført i det (i dette tilfælde) hypotetiske referenceforløb. Som altovervejende hovedregel vurderes sådanne forudsætninger i praksis at være for usikre og vanskelige at verificere til at kunne danne grundlag for opgørelser af afledte virkninger på arbejdsudbud og de offentlige finanser.

Behovet for nærmere specificering af konkrete projekter afspejler blandt andet den store variation i effekterne på tværs af forskellige konkrete investeringsprojekter, som der er udarbejdet samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger for, *jf. også eksemplerne i boks 4.2*. Dette er helt svarende til fx skatteområdet, idet der heller ikke kan indregnes en arbejdsudbudsvirkning af midler afsat til lempelser af fx indkomstskatterne, uden at de konkrete indkomstskattelettelser (fx lavere bund- eller topskat, øget beskæftigelsesfradrag mv.) er specificeret.

Som nævnt vil det generelle regneprincip således være, at der for offentlige investeringer indregnes BNP-virkninger via øget produktivitet afledt af det større kapitalapparat.

Boks 4.2**Samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger af konkrete infrastrukturinvesteringsprojekter**

På transportområdet udarbejdes der samfundsøkonomiske analyser, som på et ensartet grundlag giver en systematisk vurdering af de samfundsøkonomiske fordele og ulemper (i bred forstand) ved tiltag og løsningsforslag på transportområdet. De samfundsøkonomiske analyser omfatter ikke kun de direkte offentlige udgifter og indtægter forbundet med et givent investeringsprojekt – såsom anlægsudgiften, driftsomkostninger og eventuel brugerbetaling – men også afledte virkninger på afgiftsprovenuier, den samlede arbejdsudbudsforvridning samt såkaldte eksterne effekter, som dækker over effekter på luftforurening og klimapåvirkning, støjgener og uheld. Effekten af luftforureningen omfatter effekter på dødelighed, sygelighed, land- og skovbrug og tilsmudsning af bygninger.

De samfundsøkonomiske beregninger på transportområdet bygger dels på trafikprognoser, der udarbejdes på grundlag af trafikmodeller, og som beskriver den forventede udvikling i trafikken af en given infrastrukturinvestering, dels på enhedspriser på transportomkostninger udarbejdet af primært DTU og COWI for Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. De transportøkonomiske enhedspriser er udarbejdet med det formål at sikre et ensartet forudsætningsgrundlag i samfundsøkonomiske analyser på transportområdet. De samfundsøkonomiske analyser på transportområdet skal betragtes som et beslutningsstøtteværktøj, der spiller en central rolle for beslutningsgrundlag for potentielle infrastrukturinvesteringer. De kan bidrage til at foretage en indsnævring af mulige løsningsforslag på en given problemstilling eller mere generelt til at rangere forskellige mulige investeringsprojekter efter deres samfundsøkonomiske afkast.

Som ramme for de samfundsøkonomiske analyser på transportområdet anvendes Transportministeriets Regnearksmodel for Samfundsøkonomisk Analyse (TERESA). I den nyeste version (marts 2015) er der indarbejdet vurdering af arbejdsudbudsgevinster af infrastrukturinvesteringer som en del af modellens samlede vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser. I forhold til nettovirkningen på de offentlige finanser indregnes dog ikke en provenuvirkning som følge af ændringer i arbejdsudbuddet i TERESA. I TERESA dækker de samfundsøkonomiske arbejdsudbudseffekter over dels et arbejdsudbudstab, dels en arbejdsudbudsgevinst. For et konkret investeringsprojekt beregnes et arbejdsudbudstab med udgangspunkt i nettopåvirkningen af de offentlige finanser ud fra en betragtning om, at skattefinansieringen af nettoudgifterne for offentlige finanser vil forøge skatteforvridningen af arbejdsudbuddet. Arbejdsudbudsgevinsten beregnes på baggrund af den reduktion i transportomkostningerne, som investeringsprojektet skønnes at medføre for virksomhederne og pendlere.

En samfundsøkonomisk analyse på transportområdet resulterer i en vurdering af en investerings interne rente, nettonutidsværdi og gevinst per offentlig investeret krone, som kan bruges til at afgøre, hvilke infrastrukturinvesteringer der skønnes at være samfundsøkonomisk mest fordelagtige at igangsætte. TERESA opdateres løbende på baggrund af forskningsmæssige fremskridt og i form af mindre opdateringer i samarbejde med Vejdirektoratet, Banedanmark samt Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Der er yderligere et tæt samarbejde mellem Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og bl.a. Transport DTU, som sikrer den forskningsmæssige forankring. Der pågår løbende drøftelser mellem Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og Transport DTU af mulighederne for, at den samfundsøkonomiske analyse på transportområdet kan forbedres.

Om opgørelse af selvfinansieringsgrader

I oktober 2017 offentliggjorde Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) en rapport, hvor der på baggrund af konsekvensanalyser i TERESA udarbejdet af Vejdirektoratet blev illustreret mulige selvfinansieringsgrader og BNP-virkninger for tre konkrete investeringsprojekter under bestemte antagelser. Førstnævnte er gengivet i tabel a nedenfor. AE's opgørelser peger på, dels at selvfinansieringsgraderne potentielt kan være ganske betydelige, dels at de kan variere ganske betydeligt på tværs af projekter.

Det bemærkes, at størrelsesordenen af de opgjorte selvfinansieringsgrader er følsom overfor beregningstekniske forudsætninger, som der er knyttet betydelig usikkerhed til – herunder angående projektets løbetid. Størrelsen af AE's opgjorte selvfinansieringsgrader afhænger blandt andet af en antagelse om, at de forudsatte vedligeholdelsesomkostninger tillader en uendelig levetid for investeringsprojekterne, og at de opgjorte virkninger af projektet på fx afgiftsprovenuier og arbejdsudbud kan forudsættes konstante i al fremtid.

I transportministeriets beregninger på TERESA er der forudsat et udløb af projektperioden efter 50 år, hvorefter projektet (givet fuld vedligehold) samfundsøkonomisk værdisættes med en scrapværdi svarende til anlægsinvesteringen. Dette skal ses i lyset af den usikkerhed, der knytter sig til trafikforhold og den transportmæssige infrastruktur – og dermed også virkningerne af infrastrukturprojekterne – meget langt ud i fremtiden. Denne usikkerhed knytter sig blandt andet til den fremtidige udvikling af (nye) transportteknologier.

Boks 4.2 (fortsat)

For at belyse betydningen af projektets levetid for de opgjorte selvfinansieringsgrader kan AE's beregning holdes op imod en situation, hvor det forudsættes, at projektet løber i 50 år, hvorefter det viser sig ikke at have en reel scrapværdi (for de offentlige finanser), jf. tabel a. Dette illustrerer blot, at antagelserne angående projektets mulige løbetid (dvs. tidshorizonten for de skønnede effekter) er af stor betydning for de opgjorte selvfinansieringsgrader.

Det fremgår også af tabel a, at selvfinansieringsgraderne – uanset forudsætning om levetid – i høj grad kan tilskrives et dynamisk provenu fra øgede indtægter fra brændstofafgifter, hvilket hænger sammen med en forøgelse af trafikomfanget. En stigning i provenuet fra brændstofafgifter i forlængelse af en given infrastrukturinvestering afspejler et øget kørsel- og brændstofforbrug – og dermed blandt andet også øget klimapåvirkning (CO₂-udledning), luftforurening, uheld mv. I TERESA er der mulighed for at indregne virkningerne af det øgede brændstofforbrug på sådanne faktorer i de samlede samfundsøkonomiske konsekvenser. Disse virkninger indgår som udgangspunkt ikke i opgørelsen af den offentlige saldpåvirkning, da de ikke direkte giver anledning til offentlige udgifter eller indtægter. I tilfælde, hvor der er bindende internationale aftaler på miljø- og klimaområdet, eller der politisk ønskes gennemført kompenserende tiltag for at modvirke fx klimapåvirkningen og luftforureningen – fx af hensyn til de fastsatte målsætninger for klima- og energipolitikken, herunder reduktion af CO₂-udledningen – kan dette føre til øgede offentlige udgifter. I så fald bliver nettoindtægterne for det offentlige samlet set mindre end de indtægter, staten får ind via de øgede brændstofafgifter.

Hvis der i lyset af CO₂-reduktionsmål, som er indregnet i de mellemfristede fremskrivninger, og ambitionen om et fossilfrit samfund ses bort fra bidraget fra øget brændstofforbrug, reduceres selvfinansieringsgraden ved fx det midtjyske motorvejsprojekt til ca. nul (under begge forudsætninger om projektets levetid). Tilsvarende reduceres selvfinansieringsgraden markant eller skifter fortegn for de to øvrige projekter.

Tabel a

Illustration af forudsætningernes betydning for opgørelse af selvfinansieringsgrader i forbindelse med tre konkrete infrastrukturprojekter

	Projekt 1 (Midtjysk motor- vejsprojekt)	Projekt 2 (Sydmotorvejen)	Projekt 3 (Holstebro- motorvejen)
Selvfinansieringsgrad som opgjort af AE (uendelig løbetid)	151 pct.	14 pct.	56 pct.
- Heraf arbejdsudbud	27 pct.-point	16 pct.-point	33 pct.-point
- Heraf afgifter	152 pct.-point	24 pct.-point	29 pct.-point
- Heraf øvrige	-28 pct.-point	-26 pct.-point	-6 pct.-point
Selvfinansieringsgrad med løbetid 50 år frem (ekskl. scrapværdi)	71 pct.	6 pct.	25 pct.
- Heraf arbejdsudbud	11 pct.-point	7 pct.-point	13 pct.-point
- Heraf afgifter	73 pct.-point	12 pct.-point	14 pct.-point
- Heraf øvrige	-14 pct.-point	-13 pct.-point	-2 pct.-point

Anm.: Der er til brug for diskussionen i denne boks taget udgangspunkt i AE's skøn for arbejdsudbudsvirkningerne fra rapporten *Tre infrastrukturprojekters betydning for BNP, arbejdsudbud og holdbarhed, september 2017* samt AE's definition af selvfinansieringsgraderne. Beregningerne i tabellen tjener som illustration af betydningen af forudsætninger om blandt andet projektets levetid og er ikke et udtryk for et egentligt skøn fra Finansministeriets side.

1) ”Øvrige” indeholder blandt andet løbende vejdriftsomkostninger (alle tre projekter) samt omkostninger til operatører (Projekt 1).

Kilde: Transportministeriets *Manual for samfundsøkonomisk analyse på transportområdet, 2015*, svar på Transport- og Bygningudvalgets spørgsmål nr. 435 (Alm. del) af d. 14. april 2016, *Tre infrastrukturprojekters betydning for BNP, arbejdsudbud og holdbarhed, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, september 2017* samt egne beregninger.

4.2 Offentlige investeringer i forskning og udvikling

De offentlige investeringer i forskning og udvikling udgøres altovervejende af investeringer i grundforskning, som ligger under generelle offentlige tjenester, *jf. tabel 4.2*. Hertil kommer mindre bidrag fra investeringer i forskning og udvikling på øvrige områder, hvoraf sundhedsvæsenet står for størstedelen.

Tabel 4.2
Andel af de samlede offentlige investeringer i forskning og udvikling, 2016

Områder hvor det offentlige forbrug alene er kollektivt	85 pct.
Generelle offentlige tjenester	80 pct.
Økonomiske anliggender	4 pct.
Miljøbeskyttelse	1 pct.
Forsvar	0 pct.
Offentlig orden og sikkerhed	0 pct.
Boliger og offentlige faciliteter	0 pct.
Områder hvor det offentlige forbrug primært er individuelt	15 pct.
Sundhedsvæsen	10 pct.
Undervisning	3 pct.
Social beskyttelse	1 pct.
Fritid, kultur og religion	0 pct.

Kilde: Danmarks statistik og egne beregninger.

Investeringer i forskning og udvikling er en del af grundlaget for den løbende teknologiske udvikling, som er afgørende for produktivitetsudviklingen og derigennem samfundets velstandsudvikling over længere perioder.

Forskning og udvikling kan endvidere give anledning til øvrige gevinster, som bidrager til borgernes samlede velbefindende eller velfærd i bredere forstand. Det kan være viden eller teknologi, der styrker sundheden, muliggør miljø- og klimamæssige forbedringer mv.

Et af kendetegnene ved den viden, som skabes igennem forskning og udvikling, er, at når den først er tilvejebragt, så kan alle som udgangspunkt bruge og nyde godt af den. Der er således tale om et offentligt gode (i økonomisk forstand, *jf. kapitel 2*), hvilket betyder, at uregulerede private markeder som udgangspunkt må forventes at lede til underinvestering i forskning og udvikling ud fra et bredt, samfundsøkonomisk perspektiv.

Gennem blandt andet regulering (fx et patentsystem), skattemæssige regler for private investeringer i forskning (fx at der i Danmark gives straksafskrivninger

herfor), investeringer i offentlig forskning (fx via det strategiske forskningsråd) og forskningsbaserede uddannelser (fx universiteter) kan det offentlige understøtte et hensigtsmæssigt niveau af investeringer i forskning og udvikling.

I litteraturen på området diskuteres det, hvorvidt offentlige investeringer i forskning og udvikling reducerer eller øger omfanget af private investeringer i forskning og udvikling.⁵¹ Dette har betydning for effekten på niveauet af de samlede investeringer i forskning og udvikling i samfundet. På den ene side lægger offentlige forskningsinvesteringer beslag på ressourcer (fx forskere), som ellers ville kunne beskæftiges i den private sektor, og på den anden side kan offentlige investeringer i forskning og udvikling potentielt øge afkastet af private investeringer i forskning og udvikling.

Selvom de offentlige investeringer i forskning og udvikling samlet set kan forventes at bidrage positivt til velstand og velfærd, er det vanskeligt at opgøre virkningen af konkrete forskningsinvesteringer og yderligere forøgelse af de samlede udgifter til forskning og udvikling i Danmark. Den store usikkerhed om de marginale effekter af ændringer i de offentlige forskningsinvesteringer afspejler en række forhold.

For det første er der en lang række forskellige typer af offentlig forskning, og forskningsprojekter kan selv inden for snævert afgrænsede områder udformes på mange forskellige måder. Dette medvirker til, at eventuelle effekter fra offentlige forskningsinvesteringer vil kunne variere betydeligt på tværs af konkrete projekter.

For det andet har offentlige forskningsinvesteringer typisk en forholdsvis lang tidshorison. Det gælder særligt i det omfang, der er tale om grundforskning, som ikke er direkte rettet mod praktisk anvendelse – men i højere grad mod at bidrage til dybere forståelse af et givent område og dermed blandt andet styrke grundlaget for efterfølgende udvikling af mere anvendelsesorienteret viden og teknologi. Den lange tidshorison bidrager dels til at vanskeliggøre præcis opgørelse af effekter, dels til usikkerhed omkring, hvorvidt eventuelle målte effekter af historiske forskningsindsatser fortsat er dækkende i den aktuelle situation.

For det tredje kan afkastet af yderligere investeringer i forskning og udvikling afvige fra det gennemsnitlige afkast af de samlede investeringer – både de aktuelle og historiske. Igennem de senere årtier har en række højtudviklede økonomier oplevet lavere produktivitetsvækst sideløbende med, at den samlede forskningsindsats er taget til. Dette kunne indikere, at det kræver en stadig større forskningsindsats at opretholde en given produktivitetsfremgang. Litteraturen er dog

⁵¹ Her betragtes offentlige investeringer i forskning og udvikling i nationalregnskabsmæssig forstand, hvilket afspejler de løn- og varekøbsudgifter, der anvendes til at producere offentlig forskning og udvikling på de offentlige institutioner. Det dækker for eksempel over løn til en forsker på et universitet eller driftsudgifter forbundet med forskerens arbejde, såsom laboratorieudstyr, husleje, materialer mv. Offentlig (med)finansiering af privat forskning (fx subsidier) indgår ikke.

ikke klar på dette punkt, og det er generelt ikke muligt at drage håndfaste konklusioner om hastigheden eller karakteren af den fremtidige teknologiske udvikling, som investeringer i forskning og udvikling vil give anledning til.

For det fjerde er udviklingen i den tilgængelige viden og teknologi i Danmark i høj grad baseret på investeringer i forskning og udvikling, som foretages i resten af verden. Det skal ses i lyset af, at tilvejebringelsen af ny viden og teknologi i høj grad er et globalt fænomen, som drives af den samlede forsknings- og udviklingsindsats på tværs af lande. På trods af, at Danmark har et højt niveau for offentlige investeringer sammenlignet med andre OECD-lande, når dette opgøres i forhold til BNP (ca. 1 pct. i 2016), udgør de danske investeringer i forskning og udvikling en meget begrænset andel af de samlede investeringer på globalt plan. Dette bidrager til usikkerhed omkring effekterne af den danske forskningsindsats – herunder i hvilket omfang afkastet kommer Danmark eller andre lande til gode. På den anden side kan danske investeringer i forskning og forskningsbaseret uddannelse bidrage til, at virksomheder og medarbejdere kan tilegne sig og anvende den nye viden og de nye teknologier, som skabes i udlandet.

Ovenstående forhold afspejles i en forholdsvis begrænset viden omkring de marginale effekter fra en generel forøgelse af de offentlige forskningsinvesteringer på makroniveau.

Det er således meget usikkert, hvilke effekter en ændring i de offentlige investeringer i forskning og udvikling fra det nuværende relativt høje niveau vil have. Med henblik på at styrke forståelsen af sammenhænge mellem forskellige typer af offentlige forskningsinvesteringer og fremadrettet bedre at kunne prioritere og tilrettelægge den offentlige forskningsindsats, har regeringen nedsat et tværministerielt udvalg, som skal styrke det faglige fundament for at vurdere effekterne af den eksisterende offentlige forskningsindsats, *jf. også boks 4.3*.

Boks 4.3

Styrkelse af grundlaget for vurdering af effekter af offentlige forskningsinvesteringer

Regeringen har nedsat et tværministerielt udvalg med henblik på at styrke det faglige fundament for at vurdere effekterne af den eksisterende forskningsindsats og derved bidrage til bedre fremadrettet at kunne prioritere og tilrettelægge den offentlige forskningsindsats. Analyseprogrammet omfatter afsmitningseffekter af offentlig forskning via privat forskning og udvikling, effekten af forsknings- og innovationsfremmeordninger, effekter af skatteincitamenter til privat forskning og udvikling samt effekter af forskningsbaseret uddannelse. Analyseprogrammet er afgrænset til at styrke viden om de samfundsøkonomiske effekter. Udvalget offentliggør løbende delanalyser og arbejdet forventes afsluttet med udgangen af 2018, hvor resultaterne samles i en slutrapport.

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet (2017).

5. Indregning af dynamiske effekter: kriterier og udfordringer

Finansministeriet tilstræber at udarbejde så retvisende skøn som muligt for virkningerne af økonomisk-politiske tiltag. Derfor er det et overordnet regneprincip, at der indregnes dynamiske effekter af økonomisk-politiske tiltag, når det er relevant og praktisk muligt, hvilket blandt andet forudsætter et tilstrækkeligt empirisk grundlag.

Dette overordnede princip gælder tiltag på både indtægts- og udgiftssiden af de offentlige finanser, det vil sige, hvad enten der er tale om konkrete ændringer i skatte- og afgiftssystemet, overførselssystemet, det offentlige forbrug, de offentlige investeringer mv. Det er endvidere de samme grundlæggende kriterier, der tages udgangspunkt i på tværs af områder, når det vurderes, om der er tilstrækkeligt grundlag for at indregne dynamiske effekter.

Ved indregning af dynamiske effekter af økonomisk-politiske tiltag kan der ikke uden videre tages udgangspunkt i størrelsen af de beløb, der tænkes anvendt. Det skal også ses i lyset af, at den anlagte tilgang til skøn over dynamiske effekter skal være retvisende, når der med udgangspunkt i konkrete tiltag udarbejdes beslutningsgrundlag, politiske udspil og aftaler, svar på spørgsmål fra folketingsudvalg, bemærkninger til lovforslag samt budgettering på finansloven. Når Finansministeriets skønner over arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i skattesystemet, tages der derfor ligeledes udgangspunkt i konkrete skatteinstrumenter.

Kriterierne for indregning af dynamiske effekter udgøres først og fremmest af et krav om tilstrækkeligt empirisk belæg for de pågældende effekter. Dertil kommer, (som nævnt) at udmøntningen af de anvendte midler på konkrete tiltag skal være kendt tilstrækkeligt detaljeret og med tilstrækkelig sikkerhed på forhånd. Endelig skal det kunne afgøres om de tiltag, der betragtes, kan siges at ligge ud over, hvad der allerede (implicit) indgår i grundforløbet i de mellemfristede fremskrivninger. Disse kriterier uddybes i afsnit 5.1 nedenfor.

I praksis har det betydning for mulighederne for at indregne dynamiske effekter af konkrete økonomisk-politiske tiltag på et givent område, hvorvidt der kan etableres generelt anvendelige regnemetoder for virkninger igennem relevante kanaler. Etablering af sådanne regnemetoder betyder, at virkningerne af tiltag kan opgøres med udgangspunkt i en forholdsvis enkel og objektiv vurdering af tiltagens karakteristika, og at det derfor ikke er nødvendigt at foretage særskilte vurderinger af det empiriske grundlag for at indregne dynamiske effekter af konkrete tiltag fra gang til gang.

Det har fx været muligt at etablere generelle regnemetoder, som kan benyttes til at vurdere arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i personbeskatningen. De dynamiske effekter på arbejdsudbuddet af en given skatteændring kan evalueres dels på baggrund af virkningen på den enkeltes disponible indkomst og dennes afhængighed af arbejdsudbuddet, som umiddelbart kan opgøres på baggrund af registerdata, dels empiriske estimater for arbejdsudbudsvirkningen af ændringer i indkomstniveauet og marginallønnen efter skat (timearbejdsudbuddet) samt nettokompensationsgraden, som udtrykker forholdet mellem rådighedsbeløb som overførselsmodtager og som beskæftiget (deltagelsen).

Regnemetoderne fra skatteområdet er reelt regnemetoder for arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i den disponible indkomst og dennes afhængighed af arbejdsomfanget. Således vil de i nogle tilfælde kunne anvendes til at skønne over arbejdsudbudsvirkninger af tiltag på andre områder, såfremt de pågældende tiltag påvirker (købekraften af) den disponible indkomst – fx afgifter og egenbetaling til visse offentlige serviceydelser.⁵² I sådanne tilfælde kan det dog være nødvendigt at supplere med skøn over virkninger via andre relevante kanaler, såsom eksempelvis virkninger på det samlede afgiftsprovener via forbrugssammensætningen.

Når Finansministeriet ikke råder over generelle regnemetoder, som umiddelbart kan anvendes til at skønne over fx arbejdsudbudsvirkninger på tværs af tiltag vedrørende offentlige serviceydelser, skyldes det, at forudsætningerne for etablering af sådanne regnemetoder ikke er til stede. Det hænger blandt andet sammen med, at området dækker over en lang række forskellige tiltag, som kan virke igennem forskellige kanaler og med forskellig styrke (uden at dette nødvendigvis kan knyttes op på få og umiddelbart kvantificerbare karakteristika ved det enkelte tiltag).

Fraværet af generelt anvendelige regnemetoder for fx arbejdsudbudsvirkninger af offentlige serviceydelser udelukker ikke, at der foretages konkrete og særskilte vurderinger af tiltag på området, og at der indregnes de effekter, der på den baggrund findes tilstrækkeligt grundlag for. Det udelukker heller ikke, at der kan etableres regnemetoder for virkninger igennem bestemte kanaler, som i visse tilfælde kan understøtte indregning af dynamiske effekter af konkrete tiltag på udgiftssiden (eller indtægtssiden), når der er tilstrækkeligt grundlag for at forudsætte virkninger igennem de pågældende kanaler. Sådanne regnemetoder vil kunne etableres, såfremt der – fx i forbindelse med de løbende vurderinger af konkrete tiltag – identificeres mulighed og behov herfor. Dette har fx været tilfældet på uddannelsesområdet, *jf. også kapitel 3*.

⁵² Regnemetoderne fra skatteområdet vurderes *ikke* at kunne anvendes generelt til at foretage retvisende skøn for arbejdsudbudsvirkninger af konkrete tiltag vedrørende offentlige serviceydelser (fx ved at oversætte individuelt offentligt forbrug til skatteinstrumenter med tilsvarende fordelingsmæssig profil, *jf. også kapitel 2, boks 2.8*).

I forbindelse med konkrete tiltag eller initiativer vedrørende offentlige serviceydelser vil der så vidt muligt løbende blive foretaget særskilte vurderinger af grundlaget for at indregne dynamiske effekter. Såfremt der i sådanne tilfælde vurderes at være tilstrækkeligt grundlag for at indregne dynamiske effekter, vil dette blive gjort. De etablerede regnemodeller giver således ikke nødvendigvis i sig selv et udtømmende billede af, hvornår der kan eller vil blive indregnet dynamiske effekter.

Der er imidlertid en række udfordringer i forhold til at opfylde kriterierne for indregning af dynamiske effekter, som gør sig gældende, når der betragtes tiltag under det offentlige forbrug. Disse udfordringer er både medvirkende til, at der ikke er grundlag for at etablere generelt anvendelige regneprincipper for dynamiske effekter af de mange mulige konkrete tiltag vedrørende offentlige serviceydelser, og til at særskilte vurderinger af konkrete tiltag kun forholdsvis sjældent leder til indregning af dynamiske effekter.

Udfordringerne omfatter blandt andet manglen på en generelt anvendelig teoretisk ramme, fravær af generelt anvendelig empiri, usikkerhed omkring den præcise udmøntning af store dele af det offentlige forbrug samt vanskeligheder i forhold til at afgøre, hvorvidt et givet tiltag ligger ud over – eller (implicit) er indeholdt i – grundforløbet for de mellemfristede fremskrivninger. Disse udfordringer beskrives nærmere i afsnit 5.2.

Afsnit 5.3 beskriver, hvordan udfordringerne omtalt i afsnit 5.2 i mindre omfang gør sig gældende i forhold til arbejdsudbudsvirkninger, der opstår via ændringer i den disponible indkomst og dennes afhængighed af arbejdsomfanget. For denne kanal har det derfor kunnet lade sig gøre at etablere faste regneprincipper, som blandt andet kan anvendes til at vurdere arbejdsudbudseffekter på tværs af tiltag på personskatteområdet.

Der vil altid være et element af usikkerhed forbundet med beregninger af adfærdsvirkninger. Det gælder også de regnemetoder, der anvendes til at skønne over arbejdsudbudsvirkninger af ændringer på skatteområdet. Anvendelsen af disse regnemetoder bygger således på, at der vurderes at være tilstrækkeligt grundlag for, at dette giver anledning til konsistente konsekvensvurderinger af konkrete ændringer i skattesystemet, som er mere retvisende end at forudsætte en neutral effekt.

Det skal understreges, at når der modsat skatteområdet i praksis sjældent regnes dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer, skyldes det således ikke et grundlæggende princip eller at der anlægges andre kriterier for indregning af effekter. Det skyldes derimod primært, at der ofte ikke er tilstrækkeligt (empirisk) grundlag for at skønne over adfærdsvirkninger af konkrete tiltag.

Det bemærkes i den forbindelse, at der også er potentielle effekter af ændringer i skattesystemet, som ikke indregnes, fordi grundlaget på nuværende tidspunkt ikke vurderes at være tilstrækkeligt. Det drejer sig eksempelvis om skatternes potentielle betydning for produktiviteten blandt personer på arbejdsmarkedet (via arbejdsindsats eller på længere sigt via uddannelsesniveau).

Det er vurderingen, at det – når der ikke er tilstrækkeligt empirisk grundlag for andet – er det bedst mulige udgangspunkt at lægge til grund, at tiltag og ændringer vedrørende det offentlige forbrug er neutrale for så vidt angår dynamiske effekter, *jf. også kapitel 2.*

Dette er ikke et udtryk for et 'pessimistisk syn' på offentlige udgifter til serviceydelser. Offentligt forbrug kan både have positive og negative effekter på arbejdsudbuddet. De negative omfatter blandt andet indkomsteffekter på arbejdsudbuddet som følge af fortrængning af tilsvarende privat forbrug. Dertil kommer, at et politisk bestemt udbud af offentlige serviceydelser kan have vanskeligere ved præcist at modsvare individuelle behov og ønsker (end det er tilfældet på et privat marked), samt at der potentielt kan være lavere effektivitet i dele af den offentlige produktion sammenlignet med konkurrenceudsatte private virksomheder, *jf. også kapitel 2.*

Når der samlet set lægges en nul-effekt til grund, bygger det således på en implicit forudsætning om, at sådanne eventuelle negative effekter opvejes af andre, positive effekter. Det svarer endvidere til en forudsætning om, at en forøgelse af aktiviteten i den offentlige sektor ikke understøtter arbejdsudbud og produktivitet i hverken større eller mindre grad end den alternative (private) aktivitet, der – givet den strukturelle beskæftigelse – ellers ville have fundet sted.

Det er Finansministeriets klare udgangspunkt, at kvantitative skøn for dynamiske virkninger af konkrete tiltag bør indgå i beslutningsgrundlag, svar på udvalgs spørgsmål, budgettering på finansloven mv. i det omfang, der er mulighed for foretage sådanne skøn med tilstrækkelig sikkerhed. Det er i den forbindelse et vilkår, at nogle tiltag kan have potentielle dynamiske effekter med usikkert fortegn og størrelsesorden, som der ikke er grundlag for at foretage konkrete kvantitative skøn over.

Der kan generelt være tilfælde, hvor der i forbindelse med et givent tiltag på indtægts- eller udgiftssiden af de offentlige finanser er formodning om, at der vil kunne være dynamiske virkninger, uden at der er tilstrækkeligt grundlag for at kvantificere og indregne disse. I så fald må dette som udgangspunkt bemærkes i forbindelse med de forbehold og kvalitative vurderinger, der også indgår som en del af eksempelvis et beslutningsgrundlag. I det omfang et givent tiltag, for hvilket der ikke på forhånd var grundlag for at kvantificere og indregne dynamiske effekter på fx arbejdsudbuddet, rent faktisk viser sig at have sådanne effekter, vil disse over tid blive indregnet i de mellemfristede planer i takt med, at effekterne afspejles i skønnet for den strukturelle beskæftigelse.

Efter Finansministeriets opfattelse er der samlet set ikke grundlag for generelt at konkludere, at de konsekvensvurderinger, der udarbejdes, skulle være ubalancerede.

Det bemærkes, at Finansministerierne i Norge og Sverige samt Centraalplanbureauet i Holland har ligeledes etableret regneprincipper for arbejdsudbudsvirkninger af personbeskatningen og baserer i vid udstrækning eventuelle skøn over virkninger af ændringer i det offentlige forbrug på særskilte og konkrete vurderinger, *jf. også boks 5.1.*

Finansministeriets regnemetoder opdateres og udvikles endvidere løbende i takt med, at der opstår grundlag herfor og anledning hertil.

Boks 5.1**Opgørelser af dynamiske effekter i andre lande**

Den strukturelle offentlige saldo har indtaget en central rolle i planlægningen af finanspolitikken i Danmark igennem de seneste cirka 15 år. Denne rolle er blevet formaliseret og styrket med budgetloven og EU's Finanspagt. Tilrettelæggelsen af finanspolitikken inden for rammen af de mellemfristede planer indebærer, at det er vigtigt at indregne virkninger af økonomisk-politiske tiltag på den strukturelle saldo frem mod planlægningshorisonten og herefter, når der er tilstrækkeligt grundlag for det.

Udviklingen i den strukturelle saldo i de mellemfristede planer spiller i Danmark en mere central rolle end i nogle af de lande vi normalt sammenligner os med, herunder Norge, Sverige, Finland og Holland. I disse lande opgøres dog også dynamiske effekter af økonomisk-politiske tiltag.

Nedenfor opridses praksis for opgørelse af dynamiske effekter i Norge, Sverige, Finland og Holland. Helt overordnet er der i disse lande i videre udstrækning etableret faste regnemetoder for ændringer på skatteområdet end for ændringer vedrørende det offentlige forbrug.

Norge

Når det er relevant udarbejder det norske Finansdepartement i forbindelse med finanslovsarbejdet vurderinger af konsekvenserne for arbejdsudbuddet ved ændringer i blandt andet personskattelovgivningen. I forbindelse med finansloven for 2018 blev der eksempelvis foretaget en vurdering af de langsigtede virkninger på investeringer og skattegrundlaget af reduceret selskabsskat og reduceret skat på arbejde.¹⁾ Skøn for de langsigtede arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i skatten på arbejde er baseret på en den norske mikrosimuleringsmodel LOTTE-Arbeid.

Det norske Finansdepartement udarbejder ikke rutinemæssigt skøn for de dynamiske virkninger af ændringer i i overførselsindkomster, det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer. Virkninger af ændringer i overførselsindkomsterne er dog blevet opgjort for nogle større reformer.

I budgetåret indregnes provenuvirkninger som udgangspunkt uden adfærdsvirkninger. Det skyldes, at der er fokus på den faktiske saldo i det kommende år, og at det ikke forventes, at denne påvirkes betydeligt af dynamiske effekter. Disse provenuvirkninger er baseret på modellen LOTTE-Skatt.

Sverige

Det svenske Finansdepartement udarbejder rutinemæssigt vurderinger af dynamiske virkninger af reformer af blandt andet skattesystemet, indkomstoverførslerne og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Skøn for de langsigtede arbejdsudbudsvirkninger baseres sædvanligvis på den svenske mikrosimuleringsmodel FASIT.

Udover virkningerne af den aktive arbejdsmarkedspolitik har det svenske Finansdepartement ikke etablerede regneprincipper til kvantificering af potentielle dynamiske effekter af ændringer i de offentlige forbrug eller de offentlige investeringer. Der foretages dog løbende vurderinger fra sag til sag.

Som hovedregel indgår vurderingerne af de dynamiske virkninger ikke i de svenske finanslovsforslag. Der foretages dog i regeringens makroøkonomiske fremskrivninger et samlet skøn for, hvordan ændringer i skatter og udgifter påvirker den makroøkonomiske udvikling både som følge af kort- og langsigtede effekter på arbejdsudbud, arbejdsløshed og produktivitet. I fremskrivningerne af både den faktiske og strukturelle saldo, som er baseret på regeringens makroøkonomiske fremskrivninger, indarbejdes således så vidt muligt dynamiske effekter.

Finland

Det finske Finansministerium beregner deltagelseeffekter på arbejdsudbuddet i forbindelse med ændringer i skatter, overførsler og egenbetaling ved daginstitutioner. Derudover foretages vurderinger af muligheden for at indregne dynamiske virkninger af konkrete tiltag fra gang til gang. Der udarbejdes dog typisk ikke kvantitative skøn for dynamiske effekter af offentligt forbrug.

Det finske Finansministerium har som udgangspunkt ikke metoder til at opgøre arbejdsudbudseffekter og produktivitetseffekter af offentlige investeringer, herunder investeringer i infrastruktur.

Boks 5.1 (fortsat)**Holland**

I Holland spiller den uafhængige institution CPB (Centraal Planbureau) en central rolle i forhold til at udarbejde makroøkonomiske fremskrivninger og vurdere økonomisk-politiske tiltag, herunder regeringens finanslovsforslag og politiske partiers valgoplæg.

CPB vurderer de langsigtede effekter på arbejdsudbud af ændringer i skatterne, indkomstoverførsler og subsidieret børnepasning på baggrund af mikrosimuleringsmodellen MICSIM.

Udover virkningerne af subsidieret børnepasning har CPB ikke faste regneprincipper til at opgøre de eventuelle dynamiske effekter af ændringer i det offentlige forbrug, men der foretages skøn ved konkrete lejligheder.

CPB opgør som udgangspunkt ikke arbejdsudbudseffekter og produktivitetseffekter af offentlige investeringer, men der laves løbende cost-benefit-analyser af større infrastrukturinvesteringer.

- Anm.: Anvendelse af såkaldte mikrosimuleringsmodeller til opgørelse af arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i personskatterne svarer overordnet set til, at Finansministeriet baserer skøn på arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i skatte- og overførelsessystemet på mikrosimuleringer foretaget på Lovmodellen.
- 1) Disse virkninger rapporteres normalvis ikke i detaljer i de finanslovsdokumenter, som oversendes til parlamentet, men offentliggøres af Finansdepartementet i et separat notat, som dokumenterer skatteændringerne i finansloven.
- Kilde: Baseret på oplysninger indhentet af Finansministeriet samt Det Svenske Finansdepartement (2011 og 2017), Det Norske Finansdepartement (2017) samt Jungen, de Boer og Dekker (2014).

5.1 Kriterier for indregning af dynamiske effekter

Når Finansministeriet foretager vurderinger af, hvorvidt der er grundlag for at indregne dynamiske effekter af en given politisk prioritering på enten indtægts- eller udgiftssiden af de offentlige finanser, sker det først og fremmest med udgangspunkt i et krav om, at

1. der skal være *tilstrækkeligt empirisk grundlag* for at foretage et kvantitativt skøn over en given dynamisk effekt, som med tilstrækkelig sikkerhed er mere retvisende end at forudsætte en neutral effekt. Der lægges i den forbindelse vægt på, at dette grundlag i tilstrækkeligt omfang afdækker de væsentligste potentielle effekter.

Et tilstrækkeligt empirisk grundlag betyder blandt andet, at det skal være muligt at fastlægge marginaleffekter, som er relevante givet udgangspunktet for den offentlige sektor og finanspolitikken i Danmark. Disse kan potentielt afvige betydeligt fra de gennemsnitlige effekter af det offentlige forbrug eller tiltag på et givet område, *jf. også kapitel 2*.

Det bemærkes, at der kan være tilfælde, hvor der er en mere eller mindre klar forventning om, at effekten af et givent tiltag på fx arbejdsudbuddet vil have et bestemt fortegn, uden at det i praksis er muligt at foretage et kvantitativt skøn over den pågældende effekt, som med tilstrækkelig (eller nogen) sikkerhed kan siges at være mere retvisende end at forudsætte en neutral effekt.

Den sidste del af kriteriet afspejler, at det gerne skal kunne godtgøres, at der ikke indregnes én ud af flere effekter, som forventes at være modsatrettede og potentielt af tilnærmelsesvis samme størrelsesorden.

Således har Finansministeriet eksempelvis tidligere vurderet, at det i forbindelse med en styrkelse af voksen- og efteruddannelserne (VEU) var mere retvisende ikke at indregne effekter på arbejdsudbuddet end at indregne en negativ effekt på den enkeltes arbejdsudbud i løbet af uddannelsesforløbet og samtidig – på grund af begrænset empirisk belæg for størrelsesordenen – se bort fra de potentielle positive effekter på arbejdsudbuddet efterfølgende.⁵³

Hvis der på meningsfuld vis skal kunne skønnes over effekter af politiske (om)prioriteringer af en given beløbsmæssig størrelsesorden på et givent udgifts- eller indtægtsområde, er det en forudsætning at

2. *udmontningen* af midlerne skal på forhånd kunne specificeres tilstrækkeligt konkret og med tilstrækkelig sikkerhed.

Dette hænger sammen med, at der på forskellige indtægts- og udgiftsområder vil være en lang række forskellige typer af mulige tiltag, som ikke nødvendigvis har samme (eller nogen) effekter på fx arbejdsudbud og produktivitet.

Således vil kriteriet om tilstrækkeligt empirisk belæg i praksis typisk kun kunne opfyldes, hvis der tages udgangspunkt i forholdsvist konkrete tiltag. Derudover er det en forudsætning for at opnå retvisende skøn for dynamiske effekter, når der på baggrund af konkrete tiltag udarbejdes beslutningsgrundlag, politiske udspil og aftaler, svar på spørgsmål fra folketingsudvalg, bemærkninger til lovforslag samt budgettering på finansloven.

Finansministeriets konsekvensvurderinger af ændringer i skattesystemet tager således udgangspunkt i konkret specificering af (skatte)tiltag. Eksempelvis kan der ikke beregnes effekter på arbejdsudbuddet af at lempe indkomstskatterne med 1 mia. kr. uden nærmere at specificere, hvilke konkrete ændringer, der skal foretages i skattesystemet. Dette hænger blandt andet sammen med, at det vil have vidt forskellige konsekvenser at lempe via højere personfradrag, en forøgelse af beskæftigelsesfradraget eller reduktion af topskatten. Et (gennemsnitligt) skøn for, hvad en generel forøgelse af skattesatser betyder for arbejdsudbuddet, vil således som udgangspunkt ikke være retvisende i sammenhænge, hvor der ændres på specifikke skattesatser – og vil derudover ikke kunne understøtte politiske beslutninger om valg imellem forskellige skatteinstrumenter og indretningen af skattesystemet.

Tilsvarende vil det ikke uden videre kunne lade sig gøre at beregne virkningen af at sætte flere midler af til en ikke nærmere specificeret forøgelse af det offentlige

⁵³ Se svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 79 (Alm. del) af 23. november 2017.

forbrug på et givent udgiftsområde (eller af det samlede offentlige forbrug), og det ville som udgangspunkt ikke give et retvisende grundlag for politiske prioriteringer af ressourcer.

Endelig gælder, at hvis eventuelle effekter af et økonomisk-politisk tiltag, som er opgjort i en ”alt andet lige”-betragtning, skal indregnes i de mellemfristede fremskrivninger er det nødvendigt, at

3. det kan godtgøres, at de pågældende tiltag ikke er indeholdt i det *grund- eller referenceforløb*, som er forudsat i de mellemfristede fremskrivninger.

Dette kriterium afspejler, at der allerede i grundforløbet i de mellemfristede fremskrivninger ligger en udvikling i fx indkomstskatter og -overførsler samt det offentlige forbrug og de offentlige investeringer, som i et vist omfang er en (implicit) forudsætning for den forudsatte udvikling i arbejdsudbud og produktivitet. Der vil således ikke nødvendigvis skulle indregnes effekter, ud over hvad der allerede (implicit) ligger i de mellemfristede fremskrivninger, når der er tale om tiltag, som med rimelighed kan betragtes som værende en del af udviklingen i grundforløbet, *jf. også nærmere herom nedenfor*.

5.2 Udfordringer ved indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer

Der er en række udfordringer, som betyder, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at opstille regnemetoder, der kan anvendes generelt til at kvantificere eventuelle dynamiske effekter på tværs af konkrete tiltag under det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer.⁵⁴

Dette betyder, at der må foretages en konkret vurdering, når et givet tiltag overvejes. Udfordringerne gælder imidlertid ikke kun muligheden for at opstille generelt anvendelige regnemetoder og -modeller men betyder også, at konkrete vurderinger i mange tilfælde kan ende med en konklusion om, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at skønne over virkningerne.

De mest centrale udfordringer er:

1. der mangler grundlæggende en praktisk anvendelig metodemæssig eller teoretisk ramme, som favner de relevante kanaler for dynamiske virkninger på tværs af konkrete tiltag vedrørende de offentlige serviceydelser
2. der er sjældent tilstrækkeligt empirisk belæg for dynamiske effekter, hvilket blandt andet hænger sammen med, at resultater af eventuelle empiriske un-

⁵⁴ I forhold til de offentlige investeringer henvises i dette afsnit til eventuelle dynamiske effekter, som ligger ud over, hvad der omfattes af den direkte effekt på produktionskapaciteten, som beskrevet i kapitel 4.

dersøgelser på et givent område sjældent kan anvendes bredt på tværs af mulige konkrete tiltag

3. udmøntningen kendes ofte ikke tilstrækkeligt detaljeret og med tilstrækkelig sikkerhed på forhånd
4. at det kan være vanskeligt at fastlægge et referenceforløb for konkrete tiltag

Disse udfordringer uddybes i resten af dette afsnit.

Det bemærkes, at der på finansloven er afsat midler fra forskningsreserven til forskning i samfundsøkonomiske effekter af visse tiltag under det offentlige forbrug, *jf. boks 5.2*.

Boks 5.2

Midler fra forskningsreserven til forskning i samfundsøkonomiske effekter af velfærdsinvesteringer

Der er med *Aftale om fordeling af forskningsreserven i 2018* afsat 12 mio. kr. til forskning, som kan belyse effekter af offentlige velfærdsinvesteringer på samfundsøkonomiske og adfærdsmæssige effekter. Det dækker bl.a. tidlige indsatser, forebyggelse, bedre uddannelse og arbejdsmiljøindsats. Danmarks Frie Forskningsfond står for udmøntning af midlerne, hvilket sker efter opslag (ansøgningsfrist d. 21. juni 2018).

Kilde: *Aftale om fordeling af forskningsreserven i 2018* fra oktober 2017 og Danmarks Frie Forskningsfond (dff.dk).

Udfordring 1: Fravær af generelt anvendelig teoretisk ramme

Tiltag under det offentlige forbrug og de offentlige investeringer kan virke igennem en lang række kanaler, *jf. kapitel 2*. Betydningen af disse kanaler og størrelsesordenen af effekterne kan endvidere potentielt variere på tværs af tiltag, selv inden for snævert definerede udgiftsområder.

Finansministeriet er ikke bekendt med, at der skulle eksistere en veludviklet og generelt anvendelig teoretisk ramme, som i praksis kan danne grundlag for at skønne over dynamiske effekter af en lang række konkrete tiltag vedrørende offentlige serviceydelser baseret på enkle, objektive og umiddelbart kvantificerbare karakteristika ved et givent tiltag (sådan som det fx gør sig gældende for arbejdsudbudsvirkninger af konkrete tiltag på skatteområdet, *jf. også afsnit 5.3*).

Så længe der ikke foreligger en sådan ramme, må der løbende foretages vurderinger af konkrete tiltag, og eventuelt indregnes dynamiske effekter af disse, når der findes tilstrækkeligt empirisk og metodemæssigt belæg herfor. Fraværet af en generelt anvendelig metodisk ramme udelukker således ikke indregning af effekter af konkrete tiltag, men vil dog i praksis være begrænsende for muligheden herfor.

Det bemærkes, at den generelle betragtning heller ikke nødvendigvis udelukker, at der kan etableres regnemetoder for dynamiske effekter igennem bestemte kanaler, som kan understøtte indregning af effekter af konkrete tiltag, når der er tilstrækkeligt grundlag for at forudsætte en virkning igennem den pågældende kanal. Fx er der etableret regnemetoder for arbejdsudbuds- og produktivitets-

virksomheder af ændringer i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau, som kan understøtte indregning af sådanne virkninger af tiltag, for hvilke der er tilstrækkeligt grundlag for at forudsætte en effekt på unges uddannelsestilbøjelighed.

Derudover vil tiltag under det offentlige forbrug i visse tilfælde kunne have effekter – fx på tilskyndelsen til beskæftigelse – som i vid udstrækning svarer til effekterne af skatteinstrumenter. I sådanne tilfælde kan regneprincipperne på skatteområdet anvendes, fx i forbindelse med ændringer i egenbetalingen til daginstitutionerne, *jf. også kapitel 3*.

Udfordring 2: Sjældent tilstrækkeligt empirisk grundlag

Et empirisk grundlag for en effekt på arbejdsudbuddet, produktiviteten eller de offentlige finanser af konkrete tiltag vedrørende offentlige serviceydelser er i mange tilfælde ikke tilstede eller utilstrækkeligt. Det hænger blandt andet sammen med, at tiltag under det offentlige forbrug kan være meget forskelligartede og potentielle virkninger kan gå igennem en lang række kanaler.

Fraværet af en generelt anvendelig teoretisk ramme begrænser endvidere perspektiverne for at lave empiriske undersøgelser, hvor resultaterne kan anvendes på tværs af forskellige konkrete tiltag under det offentlige forbrug (hvilket ville mindske behovet for konkrete vurderinger og identifikation af eventuel relevant empiri fra gang til gang). Empiriske undersøgelser på området identificerer typisk ikke de potentielle effekter igennem forskellige kanaler særskilt. I så fald opnås i stedet en nettoeffekt af det betragtede tiltag, som ikke nødvendigvis er dækkende for andre tiltag, hvor betydningen af de forskellige kanaler kan have et andet indbyrdes forhold.

Disse forhold medvirker til et meget omfattende behov for empiriske studier, såfremt der skal kunne foretages vurderinger af eventuelle dynamiske effekter af alle mulige konkrete tiltag vedrørende offentlige serviceydelser. Dette medvirker til at øge betydningen af en række generelle udfordringer forbundet med empiriske effektstudier. Udfordringerne knytter sig ikke nødvendigvis specifikt til tiltag vedrørende offentlige serviceydelser, men de medvirker dog til, at det er meget vanskeligt at foretage særskilte, aktuelle empiriske vurderinger for den meget lange række af potentielle tiltag vedrørende offentlige serviceydelser:

For det *første* er det en central udfordring i forbindelse med empiriske effektvurderinger at identificere egentlige årsagssammenhænge. Billedet sløres typisk af, at observerede sammenhænge kan opstå af flere grunde, hvilket ofte stiller store krav til det metodiske design. I mange tilfælde kan identifikationen af årsagssammenhænge styrkes ved at betragte meget specifikke tiltag, som vedrører snævert afgrænsede målgrupper. Dette betyder dog principielt set også, at perspektiverne for anvendelse af resultaterne indsnævres.

For det *andet* kan det i visse tilfælde være vanskeligt at opnå estimater af marginaleffekter. Det kan eksempelvis gøre sig gældende i forhold til effekten af en

øget uddannelsesindsats. Eksempelvis kan forskelle i personlige forudsætninger betyde, at effekten af uddannelse kan være forskellig på tværs af de typer, der allerede tager en uddannelse, og de persontyper, der – under de nuværende strukturer – endnu ikke tager en uddannelse. De empiriske analyser bør således undersøge og eventuelt tage højde for disse forhold. Det er i visse tilfælde lettere at opnå estimater for, hvad de gennemsnitlige effekter på et område har været, end for hvad de marginale effekter vil være. Generelt må det forventes, at marginaleffekten vil kunne adskille sig betydeligt fra gennemsnitseffekten – og empiriske estimater af gennemsnitseffekten er således ikke nødvendigvis en hjælp i forhold til at skønne over de relevante marginaleffekter.

For det *tredje* kan det i visse tilfælde være vanskeligt at fange alle relevante effekter af tiltag under det offentlige forbrug. Eksempelvis vil effektstudier af virkningen på de behandlede arbejdsudbud af at styrke en given sundhedsydelse ikke nødvendigvis fange den potentielle negative indkomsteffekt på ikke-behandlede arbejdsudbud, som skyldes, at forsikringsværdien af den offentlige sygesikring øges og private sundhedsydelse og -forsikringer i en vis udstrækning fortrænges (dvs. at et givent forbrug af sundhedsydelse kan opnås med en mindre arbejdsindsats). Tilsvarende vil effektstudier af konkrete indsatser ikke nødvendigvis fange øvrige potentielle negative effekter, fx at udbuddet af gratis offentlige serviceydelser kan have vanskeligere ved præcist at modsvare individuelle behov og ønsker, samt at der potentielt kan være lavere effektivitet i dele af den offentlige produktion (sammenlignet med privat udbud og produktion).

For det *fjerde* vil nogle af de potentielle effekter af visse offentlige serviceydelser først realiseres efter lang tid. Det kan eksempelvis være effekterne af indsatser rettet mod at styrke børns udvikling tidligt i livet, som først vil resultere i eksempelvis øget arbejdsudbud og produktivitet mange år senere. Udfordringerne forbundet med at identificere egentlige årsagssammenhænge bliver større, jo større tidsmæssig afstand, der er imellem det pågældende tiltag og den effekt, der ønskes målt.

Hertil kommer, at estimation af langsigtede effekter må ske på baggrund af indsatser eller tiltag, som ligger langt tilbage i tid. Der kan i mellemtiden være sket mange ændringer i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet eller i øvrigt, som kan have betydning for, om de opgjorte effekter fortsat er dækkende. Ud over udfordringerne forbundet med at identificere egentlige kausale effekter, er det således en særskilt udfordring, at sådanne effekter ikke nødvendigvis vil være aktuelle.

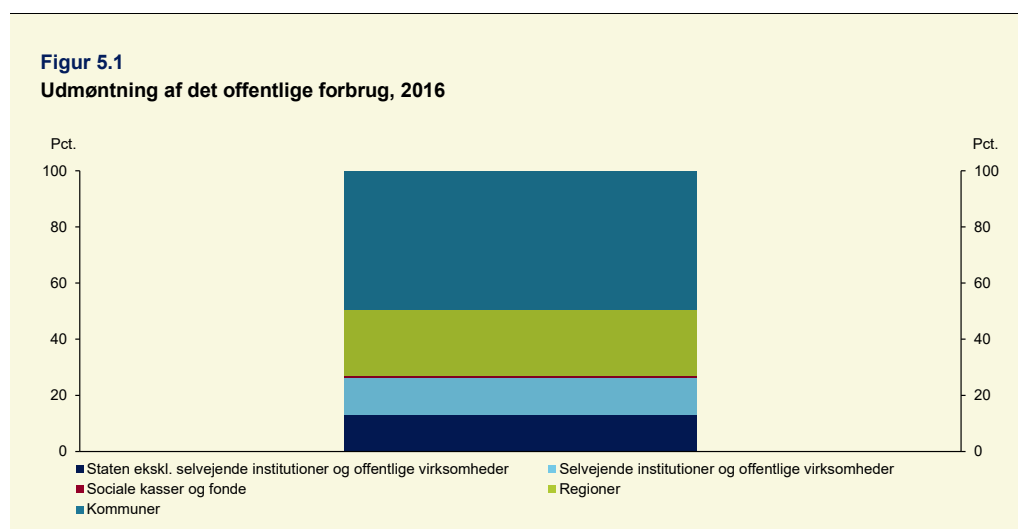
Udfordring 3: Usikkerhed omkring den praktiske udmøntning

De potentielle forskelle i omfanget, hvormed tiltag vedrørende offentlige serviceydelser vil have dynamiske effekter, betyder, at den nærmere udmøntning af de offentlige forbrugsudgifter skal være kendt med tilstrækkelig sikkerhed, hvis eventuelle effekter skal kunne beregnes.

Imidlertid er udmøntningen af udgifterne til offentligt forbrug i vidt omfang ikke kendt med sikkerhed i forbindelse med de politiske prioriteringer, der finder sted fra centralt hold. Det skal ses i lyset af, at langt størstedelen af fx det offentlige forbrug udmøntes decentralt.

Således står kommunerne for udmøntningen af halvdelen af det offentlige forbrug (49,5 pct.), regionerne står for knap en fjerdedel (23,6 pct.), selvejende institutioner og offentlige virksomheder står for en ikke ubetydelig andel (13,4 pct.), mens en meget begrænset del af det offentlige forbrug udmøntes af sociale kasser og fonde (0,6 pct.). Det er således en forholdsvis begrænset andel (12,9 pct.) af det samlede offentlige forbrug, der udmøntes af staten (ekskl. selvejende institutioner og offentlige virksomheder), og af denne sker hovedparten af udmøntningen i styrelser, *jf. figur 5.1*.

Tilføres eksempelvis kommunerne flere midler, vil det i mange tilfælde være vanskeligt at vide konkret, hvor og hvordan de enkelte kommuner mener, at midlerne anvendes bedst. Når den konkrete anvendelse af midlerne ikke er kendt, vil det ikke være muligt at skønne over en potentiel effekt – selv hvis der hypotetisk set forelå empirisk evidens for dynamiske effekter af alle tænkelige konkrete tiltag.



Anm.: Staten ekskl. selvejende institutioner inderholder også udgifter til folkekirken.

Kilde: Egne beregninger.

Udfordring 4: Vanskeligt at fastlægge et referenceforløb

I de mellemlistede fremskrivninger indgår et referenceforløb for det offentlige forbrug og de offentlige investeringer på et forholdsvis aggregeret niveau. Det er som udgangspunkt ændringer i forhold til dette referenceforløb, som eventuelt vil kunne give anledning til indregning af eventuelle dynamiske effekter. Det er dog som beskrevet ovenfor typisk ikke muligt at opgøre dynamiske effekter af ændringer i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer på dette aggregeringsniveau.

Det vil desuden i mange tilfælde være vanskeligt at vurdere, om mere konkrete tiltag mest retvisende må forudsættes at ligge inden for eller ud over referenceforløbet i de mellemfristede fremskrivninger. Det skal blandt andet ses i lyset af, at der i de mellemfristede fremskrivninger er indlagt en udvikling i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer, som på langt sigt blandt andet er knyttet op på den generelle velstandsudvikling.⁵⁵

De indlagte forløb for arbejdsudbud og produktivitet bygger således (implicit) på en forudsætning om udviklingen i det offentlige serviceniveau og løbende udbygning af det offentlige kapitalapparat, herunder investeringer i infrastruktur mv. Det vil løbende svare til en række nye tiltag og nye investeringer, som således implicit forudsættes at være en del af grundforløbet. I det omfang et konkret tiltag kan siges at falde ind under de allerede forudsatte løbende forbedringer, vil der ikke skulle indregnes effekter ud over, hvad der allerede implicit ligger i referenceforløbet i de mellemfristede fremskrivninger.

5.3 Forskelle til skatteområdet i forhold til indregning af dynamiske effekter i praksis

Når der rutinemæssigt beregnes effekter på arbejdsudbuddet af ændringer på skatteområdet, skyldes det, at det i dette tilfælde er muligt at opfylde kriterierne beskrevet i afsnit 5.1 ovenfor. Dette hænger sammen med, at de udfordringer, der er forbundet med indregning af dynamiske effekter af offentlige serviceydelser beskrevet i afsnit 5.2, ikke i samme omfang gør sig gældende for ændringer i personskatterne, *jf. også tabel 5.1*.

For det *første* er det på skatteområdet muligt at opstille en generelt anvendelig teoretisk ramme for evaluering af arbejdsudbudseffekter af ændringer i personbeskatningen. Det skyldes, at der kan opstilles få, veldefinerede kanaler, hvorigennem effekter på arbejdsudbuddet finder sted. Dette kan tilskrives, at virkningen på arbejdsudbuddet med rimelighed kan forudsættes at ske igennem påvirkning af den enkeltes disponible indkomst og dennes afhængighed af arbejdsomfanget. For så vidt angår timearbejdsudbuddet blandt de beskæftigede drejer det sig om virkningen på marginallønnen efter skat og indkomstniveauet, som henholdsvis afgør gevinsten ved at yde en ekstra indsats samt muligheden for at ned sætte arbejdstiden for et givet forbrug. For så vidt angår deltagelseeffekter drejer det sig om nettokompensationsgraden, der angiver forholdet mellem rådighedsbeløbet som overførselsmodtager og som beskæftiget. I forbindelse med konkrete

⁵⁵ I de mellemfristede fremskrivninger er det således implicit forudsat, at de beregningstekniske forudsætninger for udviklingen i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer på længere sigt svarer til, hvad der – sammen med den forudsatte udvikling i skatter, afgifter, overførsler mv. – bidrager til at opretholde uændret arbejdsudbud. Den usikkerhed, der knytter sig til udviklingen i grundforløbet, ændrer ikke på, at der ikke vil skulle indregnes effekter af tiltag, som kan siges at indgå i det forudsatte referenceforløb.

te regelændringer på skatteområdet kan der med etablerede metoder skønnes over virkninger på disse faktorer på baggrund af registerdata for befolkningen.

Tabel 5.1

Baggrund for etableringen og anvendelse af generelle regnemetoder for arbejdsudbudsvirkninger af konkrete tiltag vedrørende personbeskatningen

	Arbejdsudbudsvirkning af ændringer i skatter
Forudsætninger for etablering og anvendelse af generelle regnemetoder	
Generelt anvendelig teoretisk ramme for tiltag på området	✓
Empiriske resultater, som kan anvendes bredt på tværs af tiltag på området	✓
Udmøntning typisk kendt tilstrækkeligt detaljeret på forhånd	✓
Klart referenceforløb	✓

Anm.: Tabellen skal ikke tages som et udtryk for, at der slet ikke er usikkerhed eller visse udfordringer forbundet med det teoretiske eller empiriske grundlag for regnemetoderne på skatteområdet. Den skal tages som et udtryk for, at forudsætningerne for etableringen af generelt anvendelige regnemetoder, som vurderes at give konsistente og middelrette vurderinger af konkrete tiltag, er til stede i tilstrækkeligt omfang. Forudsætningerne oplyst i tabellen er uddybet i kapitel 5.

For det *andet* indsnævrer denne teoretiske ramme udfordringerne forbundet med at opnå empirisk belæg for de dynamiske effekter meget betydeligt. Fremfor eksempelvis at foretage særskilte estimationer af (netto)effekter af en lang række mulige skatteinstrumenter, kan der fokuseres på at opnå empiriske estimater for størrelsen af effekterne igennem de tre ovennævnte kanaler. Når der er opnået empiriske estimater for størrelsen af disse tre effekter, kan arbejdsudbudseffekterne af mange forskellige konkrete ændringer i skattesystemet i princippet opgøres (konsistent) givet forudsætningerne for den teoretiske ramme. Det nødvendige empiriske arbejde kan således i princippet begrænses til få empiriske studier, hvis resultater langt hen ad vejen kan anvendes til konsistent kvantificering af effekter på tværs af konkrete tiltag.

For det *tredje* kan udmøntningen af midler afsat til skattelettelser fastlægges med sikkerhed fra centralt hold. Dette gøres ved at indføre de ønskede ændringer i skattelovgivningen, hvorefter denne ligger fast, indtil der eventuelt på et senere tidspunkt foretages yderligere ændringer.

For det *fjerde* er det ikke vanskeligt at afgøre, hvorvidt et givent tiltag på skatteområdet er en del af referenceforløbet i de mellemfristede fremskrivninger. Det skyldes, at det er den gældende skattelovgivning og besluttet politik, der lægges til grund for de mellemfristede fremskrivninger.⁵⁶ Alle ændringer heri inden for

⁵⁶ Efter planlægningshorisonten antages, at skatteprovenuier som udgangspunkt følger velstandsudviklingen, hvilket svarer til en uændret skattebelastning (i overensstemmelse med den grundlæggende forudsætning om uændret samfund).

planlægningshorisonten vil således give anledning til dynamiske effekter, som ligger udover referenceforløbet og derfor vil skulle indregnes.

At udfordringerne ved at indregne dynamiske effekter på arbejdsudbuddet af ændringer i skattesystemet i praksis er mindre end for fx det offentlige forbrug, betyder ikke, at skøn for arbejdsudbudseffekterne ikke er forbundet med usikkerhed. De opgjorte skøn for arbejdsudbudseffekter af ændringer i skattesystemet vurderes imidlertid at være middelrette, og det ville derfor ikke være retvisende at se bort fra disse effekter.

Det skal igen understreges, at det er de samme grundlæggende kriterier, som lægges til grund for indregning af dynamiske effekter af ændringer i skatter, afgifter, overførselsindkomst, det offentlige forbrug, de offentlige investeringer mv. Dette afspejles også i, at der i forbindelse med ændringer i skattesystemet ud over de omtalte arbejdsudbudsvirkninger kan være potentielle effekter, som *ikke* indregnes, idet der på nuværende tidspunkt ikke vurderes at være tilstrækkeligt grundlag herfor. Det drejer sig eksempelvis om skatternes potentielle betydning for produktiviteten blandt personer på arbejdsmarkedet (fx ved at der investeres mere tid og større indsats i at opnå produktive og vellønnede job) og tilbøjeligheden blandt de unge til at tage en uddannelse (som påvirker arbejdsudbud samt produktivitet på længere sigt).

Litteraturliste

Andersen, T.M. og Maibom, J. (2016): The big trade-off between efficiency and equity – is it there? *Working paper*, DP11189, Centre for Economic Policy Research.

Bergh, A. og Henrekson, M. (2011): Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence. *Journal of Economic Surveys*, 25(5), 872-897.

Chetty, R., Friedman, J.N., Hilger, N., Saez, E., Schanzenbach, D.W. og Yagan, D. (2011): How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from project STAR, *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4): 1593-1660.

De Økonomiske Råd (2012a): Økonomi og Miljø, 2012.

De Økonomiske Råd (2012b): Dansk økonomi, efterår 2012.

De Økonomiske Råd (2017a): Økonomi og Miljø, 2017.

De Økonomiske Råd (2017b): Dansk økonomi, forår 2017.

Det Norske Finansdepartement (2017) Grunnlag for Finansdepartementets beregninger av skatter og avgifter i statsbudsjettet for 2018 – Beregningskonvensjoner 2018.

Det Svenske Finansdepartement (2011): How should the functioning of the labour market be assessed?

Det Svenske Finansdepartement (2017): Beräkningskonventioner 2018.

Elango, S., García, J.L., Heckman, J.J. og Hojman, A. (2016): *Early Childhood Education* in Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States, volume 2, Moffitt.

Finansministeriet (2012): Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet.

Finansministeriet (2013): Vækstplan DK.

Finansministeriet (2014): Finansredegørelse 2014.

Finansministeriet (2016): Uddannelse og arbejdsmarkedet.

Finansministeriet (2017a): Vækst og Velstand 2025.

Finansministeriet (2017b): Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger.

Finansministeriet (2018): Fremskrivning af indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser.

Forebyggelseskommissionen (2009): Vi kan leve længere og sundere.

Forsikring og Pension (2017): Sundhedsforsikringer – Antal forsikrede, præmier og erstatninger, version 31.07.2017.

Fournier, J. M. og Johansson, Å. (2016): The Effect of the Size and Mix of Public Spending on Growth and Inequality. OECD working papers 2016(68).

Hardoy, I. og Schöne, P. (2015): Enticing even higher female labor supply: the impact of cheaper day care, *Review of Economics of the Household*, 13(4), 815-836.

Havnes, T. og Mogstad, M. (2011): No child left behind: subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97–129.

Havnes, T. og Mogstad, M. (2015): Is universal child care leveling the playing field? *Journal of Public Economics*, 127, 100-114.

Houlberg, K., Larsen, B.Ø. og Rangvid, B.S. (2013): Benchmarking- og effektivitetsanalyse på folkeskoleområdet – Sammenhængen mellem folkeskoleudgifter og afgangskarakterer med korrektion for elevbaggrund og kommunale udgiftsbehov, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA).

Jungen, E., de Boer, HW. og Dekker, P. (2014): MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Justitsministeriet (2017): Vejledning om Lovkvalitet.

Kjeldsen, M.M. (2018): Effekten af børnepasningens pris og kvalitet på forældrenes arbejdsudbud, *Arbejdsrapport – De Økonomiske Råds Sekretariat* 2018:1.

Kneller, R., Bleaney, M.F. og Gemmell, N. (1999): Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics*, 74, 171–190.

Lundin, D. Mörk, E. og Öckert, B. (2008): How far can reduced childcare prices push female labour supply? *Labour Economics*, 15, 647-659.

New Zealand Treasury (2011): Government and economic growth: Does size matter?

Nielsen, H.S. (2012): Et økonomisk perspektiv på uddannelsesindsatser, De Økonomiske Råd, Jubilæumsskrift.

Nijkamp, P. og Poot, J. (2004): Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth. *European Journal of Political Economy*, 20(1), 91-124.

Produktivitetsskmissionen (2014): Slutrapport: Det handler om velstand og velfærd.

Simonsen, M. (2010): Price of High-quality Daycare and Female Employment. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), 570-594.

Skatteministeriet (2017): Skatteøkonomisk redegørelse 2017.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2017): Kommissorium for analyse af effekten af den eksisterende forskningsindsats.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017): Fordeling og incitamentter 2017.

fm.dk