

---

## Finansministeriets tilgang til skøn for adfærdsvirkninger i relation til rapporten *Den politiske regnemaskine*

Enhedslisten har d. 15. maj udgivet en rapport med titlen *Den politiske regnemaskine*,<sup>1</sup> hvori der rettes kritik mod de regneprincipper og -metoder, som Finansministeriet anvender til opgørelse af adfærdseffekter af økonomisk-politiske tiltag. Ifølge Enhedslisten skulle Finansministeriets regnemetoder indeholde en politisk eller ideologisk betinget bias, som giver anledning til ufuldstændige og fejlagtige konsekvensvurderinger til fordel for en ”højreorienteret økonomisk politik”.

Finansministeriet kan afvise påstanden om, at ministeriets konsekvensvurderinger skulle indeholde en tilstræbt bias, og at der skulle ligge politiske eller ideologiske motiver bag udformningen af regnemetoderne.

Finansministeriet har et ansvar for det faglige indhold af de udarbejdede beslutningsgrundlag og svar til Folketinget samt for, at den foretagne budgettering er retvisende. Det er således i Finansministeriets interesse at udarbejde middelrette skøn – herunder for adfærdseffekter – baseret på den foreliggende evidens.

De regnemetoder, som Finansministeriet anvender, afhænger fx ikke af, hvilke partier, der på et givet tidspunkt sidder i regering. I forbindelse med konsekvensvurderinger af konkrete tiltag tager Finansministeriet udgangspunkt i, hvilke effekter der er tilstrækkeligt empirisk grundlag for at indregne. Konkrete skøn og regnemetoder er overordnet på linje med, hvad der er størst grad af konsensus om i den fagøkonomiske mainstream.

Efter Finansministeriets opfattelse er der ikke grundlag for de centrale konklusioner i rapporten, som ifølge Enhedslisten skulle underbygge påstanden om en tilstræbt bias. Dette er eksemplificeret nedenfor.

### *Erfaringerne med arbejdsmarkedsreformer og økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse*

Ifølge Enhedslisten skulle der ikke være tilstrækkeligt grundlag for Finansministeriets forudsætninger om, at tilskyndelsen til beskæftigelse påvirker arbejdsudbudet, samt at økonomien tilpasser sig forholdsvis hurtigt til øget arbejdsudbud (i den forstand at der sker en tilsvarende forøgelse af beskæftigelsen).

Efter Finansministeriets opfattelse taler erfaringerne med de arbejdsmarkedsreformer, som skiftende regeringer har gennemført igennem de sidste to-tre årtier, sit klare sprog i denne henseende. Eksempelvis har afkortelser af den almindelige

---

<sup>1</sup> <https://enhedslisten.dk/den-politiske-regnemaskine>.

dagpengeperiode, afskaffelse af særregler, som muliggjorde tidligere tilbagetrækning (overgangsydelse og forlænget dagpengeret), og forhøjelser af efterlønsalderen haft tydelig effekt på de berørte gruppers arbejdsudbud og beskæftigelsesfrekvens.<sup>2</sup> I samme periode er ledigheden (både den faktiske og strukturelle) nedbragt markant. Disse arbejdsmarkedsreformer har således øget beskæftigelsen markant og har været helt centrale i forhold til at sikre grundlæggende sunde offentlige finanser og den stærke økonomi, Danmark har i dag.

For så vidt angår tilskyndelsen til beskæftigelse konkluderer Michael Svarer (professor på Aarhus Universitet og nuværende overvismand) og Torben M. Andersen (professor på Aarhus Universitet og tidligere overvismand) i en grundig gennemgang af den empiriske litteratur på dagpengeområdet, at ”der er stærk evidens for, at højere ydelsesniveau leder til lavere afgang fra ledighed til beskæftigelse”.<sup>3</sup> Denne litteraturgennemgang blev foretaget i forbindelse med dagpengekommissionens arbejde, hvor eksterne og uafhængige eksperter bl.a. var involveret i at fastlægge og godkende metode og empiri.

#### *Effekter af skatteændringer på (time)arbejdsudbuddet blandt beskæftigede*

Ifølge Enhedslisten skulle grundlaget for Finansministeriets beregninger af skat-ternes påvirkning af (time)arbejdsudbuddet blandt beskæftigede være svagt – herunder med henvisning til, at beregningerne baserer sig på et studie fra 2001.

Det er korrekt, at den konkrete arbejdsudbudsfunktion, som Finansministeriet anvender, stammer fra Frederiksen, Graversen og Smith, *Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation*, 2001. I brugen af arbejdsudbudsfunktionen sikres, at den gennemsnitlige lønvægtede substitutionselasticitet er 0,1, hvilket svarer til det middelrette estimat i dette studie. Det kan bemærkes, at Skattekommissionen (2008-2009) valgte at lægge Finansministeriets regneprincipper til grund for deres arbejde.<sup>4</sup>

Finansministeriet følger løbende med i den fagøkonomiske litteratur på området og vurderer om der skulle være anledning til at ændre i de forudsætninger, der lægges til grund. Nyere studier på danske data ser på ændringer i den skattepligtige indkomst fremfor antallet af arbejdstimer (og således kan de omfatte flere effekter, herunder på produktiviteten), men de peger samlet set ikke klart i retning af, at arbejdsudbudseffekterne skulle være enten større eller mindre end det, Finansministeriet lægger til grund.

I fjerde udgave af Samfundsøkonomen fra 2016 kan man eksempelvis læse et indlæg af Claus Thustrup Kreiner (professor på Københavns Universitet og tidligere

<sup>2</sup> Dette er dokumenteret udførligt i flere sammenhænge, herunder *Finansredegørelse 2014* (hvor også spørgsmålet om tilpasningstid behandles nærmere) og *Økonomisk analyse: Reformen har styrket seniorers beskæftigelse, 2017*.

<sup>3</sup> *Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer, 2015*

(<https://bm.dk/media/6096/revisedrapport20151004-pdf.pdf>).

<sup>4</sup> Se rapporten *Lavere skat på arbejde, 2009*

(<https://www.fm.dk/~media/publikationer/imported/2009/lavere-skat-paa-arbejde/lavere-skat-paa-arb.ashx>).

vismand), og Peer Ebbesen Skov (forsker i Rockwool Fondens Forskningsenhed), hvoraf det fremgår:

”Den overordnede konklusion er, at man ikke med sikkerhed kan sige, hvor stor elasticiteten er. De empiriske studier giver tilsammen et billede i retning af, at den relevante elasticitet med stor sikkerhed er positiv, og ikke større end 0,35. Vores egen faglige vurdering er, bl.a. på baggrund af udviklingen i litteraturen over de seneste år, at den danske elasticitet af skattepligtig indkomst nok skal findes i den nedre halvdel af intervallet snarere end i den øvre ende.”

I samme udgave af Samfundsøkonomen kan man derudover læse et indlæg, hvor Jonas Schytz Juul (Analysechef i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd) peger på argumenter for, at effekterne kan være mindre end det, Finansministeriet lægger til grund, samt et indlæg, hvor Otto Brøns-Petersen (Analysechef i CEPOS) peger på argumenter for, at effekterne kan være større.

Finansministeriet anerkender, at der er usikkerhed forbundet med disse regneprincipper, hvilket er et grundvilkår i forbindelse med at skønne over adfærdsvirkninger. Det er imidlertid Finansministeriets vurdering, at de anvendte forudsætninger repræsenterer middelrette skøn på det foreliggende grundlag. Når der er tilstrækkelig klarhed om fortegnet af adfærdsvirkninger, er det mere retvisende at indregne de bedst mulige, men dog usikre skøn, end ikke at indregne adfærdseffekter.

#### *Dynamiske effekter af offentligt forbrug*

Ifølge Enhedslisten skulle det forhold, at Finansministeriet på den ene side indregner arbejdsudbudseffekter af ændringer i skatte- og overførselssystemet men på den anden side kun sjældent indregner såkaldte dynamiske effekter (på fx arbejdsudbud, produktivitet eller de offentlige finanser) af offentligt forbrug, være udtryk for en tilstræbt bias og give anledning til fejlagtige konsekvensvurderinger.

Enhedslisten henviser blandt andet til en rapport fra De Økonomisk Råd (DØR) fra foråret 2017, som påpeger, at alle effekter af tiltag på både indtægts- og udgiftssiden af de offentlige finanser bør belyses for at opnå retvisende og balancerede vurderinger. Finansministeriet kan fuldt ud tilslutte sig dette udgangspunkt.

Finansministeriets overordnede regneprincip er netop, at der skal indregnes de effekter, som der er tilstrækkeligt grundlag for. Fraværet af faste og bredt anvendelige regnemetoder på området udelukker ikke, at der kan indregnes adfærdseffekter, såfremt en særskilt vurdering af et konkret tiltag under det offentlige forbrug leder til identifikation af et tilstrækkeligt grundlag herfor.

Når Finansministeriet typisk ikke indregner dynamiske effekter af offentligt forbrug, er det således *ikke* udtryk for et generelt regneprincip om, at sådanne effekter nødvendigvis er nul. Det er derimod et udtryk for, at der kun sjældent er til-

strækkeligt grundlag for at indregne dynamiske effekter af tiltag under det offentlige forbrug.

I praksis medvirker en række forhold til at vanskeliggøre kvantitative skøn for dynamiske effekter af konkrete ændringer i det offentlige forbrug fra det nuværende udgangspunkt. Derudover er der efter Finansministeriets opfattelse ikke grundlag for uden videre at konkludere håndfast på spørgsmålet om, i hvilken retning eventuelle dynamiske effekter ville trække.

Således fremgår det også af den omtalte DØR-rapport:

- at grundlaget for konkrete og generelt anvendelige regneprincipper på området ikke er til stede: ”Der udestår et meget stort arbejde med at nå frem til konkrete regneregler for indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige udgifter på en lang række områder.” og ”Det bedste grundlag [...] er egentlige effektstudier, der område for område undersøger, hvorledes forskellige typer af offentlige udgifter påvirker arbejdsudbud og produktivitet. På nuværende tidspunkt er der imidlertid kun relativt få solide undersøgelser for Danmark [...]”
- at der er grunde til, at det ikke uden videre kan afgøres, om de potentielle effekter er positive eller negative (givet det nuværende danske udgangspunkt): ”I de fleste tilfælde vil det være naturligt at forvente, at effekterne er aftagende i mængden af ressourcer, der anvendes på området. Øges udgifterne tilstrækkeligt indenfor et område, kan der derfor opstå en tendens til, at produktivitetseffekterne bliver små, eller ligefrem negative, når der tages højde for, at ressourcerne fjernes fra andre områder.” og ”Når den offentlige sektor stiller serviceydelser til rådighed eller til nedsat pris, kan det trække i retning af at reducere husholdningernes arbejdsudbud som følge af, at husholdningerne efterspørger mere fritid i lyset af den indkomstfremgang, de reelt oplever.”

Det skal understreges, at Finansministeriet som udgangspunkt ikke betragter det som en mulighed at udelade middelrette skøn for adfærdsændringer på ét område (fx skatteområdet) fra beslutningsgrundlag til regeringen, udvalgssvar til Folketinget og den budgettering, der foretages, med henvisning til, at der ofte mangler grundlag for at foretage kvantitative skøn over potentielle effekter med usikkert fortegn og størrelsesorden på et andet område (fx offentligt forbrug).

Ovennævnte forhold medvirker til, at der efter Finansministeriets opfattelse ikke er fagligt grundlag for at drage generelle konklusioner om, at Finansministeriets konsekvensvurderinger skulle være ubalancerede eller fejlbehæftede.

Finansministeriet arbejder på en grundig redegørelse for behandlingen af potentielle dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer, som vil blive oversendt til Folketingets Finansudvalg snarest muligt og offentliggjort på [www.fm.dk](http://www.fm.dk).