

# Den politiske regnemaskine

Oplæg v. NETØK 26. oktober 2016

# Den centrale problemstilling i regnemaskinen

Finansministeriets bias:

- Lavere skatter medfører dynamiske effekter i form af øget arbejdsudbud på timebeslutningen
- Modsat er penge investeret i velfærd uden effekt på arbejdsudbuddet, ligesom andre dynamiske effekter er stort set fraværende (ekskl. uddannelse, hvor de dog også er undervurderet)

# Hvad siger Finansministeriet?

- ”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). ” – Notat - Finansministeriets tilgang til skøn for adfærdsvirkninger i relation til rapporten *Den politiske regnemaskine 2018*

# Gennemgangen i det følgende

- Vi skal se, hvordan Finansministeriet argumenterer for denne oplagte skævhed, og forholde dette til vores argumenter.
- Vores anbefalinger til en ny praksis for brug af dynamiske effekter

# Finansministeriets argument vedrørende skat og dynamiske effekter

- Der er usikkerhed omkring virkningen af ændringer i skatterne
- Men det empiriske grundlag er tilstrækkeligt
- Man kan lave solide middelrette skøn
- Man kender fortegnet ved de dynamiske effekter af at ændre i skatterne – de er positive samlet set

# Tilstrækkelig empiri?

- Vurdering af arbejdsudbudselasticitet på 0,1 er baseret på ét studie (Frederiksen, Graversen & Smith), med data, der er 22 år gamle.
- Vi har et helt andet skattesystem i dag. Både marginalskat, skatteknæk er ændret voldsomt siden da.
- Måske er også adfærden/arbejdstidspræferencerne ændret siden 1996.
- Der er tale om insignifikante resultater for mænd, der udgør næsten  $\frac{3}{4}$  af topskattebetalerne (AE-rådets pointe).
- Dette problem løser man gennem middelrette skøn, der skjuler dette grundlæggende problem.

**Tabel 3.2. Finansministeriets skøn for arbejdsudbudselasticiteter**

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

# Middelret skøn på tværs af studier - Klarhed om fortegnet...

- Finansministeriet har også forholdt det ene studie de anvender ift. den øvrige forskningslitteratur – her vurderer man også at 0,1 er middelret ift. de mange forskellige niveauer man ser i de forskellige studier, der er lavet på skattepligtig indkomst – IKKE arbejdstid!
- Finansministeriet har helt ret i, at der i forskningen er enighed om positivt fortegn. Dvs. substitutionselasticitet  $>$  indkomstelasticitet. Men niveaumæssigt er der meget store forskelle.
- Resultaterne i studierne varierer alt fra 0,02 til 0,34. I nogle studier vil en skattelettelse være gratis at gennemføre, mens andre peger på en selvfinansieringsgrad tæt på nul. Meget følsomme studier ift. indkomstbegreber og andre metodiske valg.



# Vismændene bakker os op her!

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

Dynamiske effekter af offentlige udgifter – DØRS 2017

Vores vurdering:

Empirien er alt andet end solid. Den er forældet, og det anvendte studies resultater for mænd er usikre. Middelrette skøn fjerner ikke problemet.

Forskningslitteraturen i øvrigt undersøger slet ikke arbejdstid men skattepligtig indkomst. Ja – her er der enighed om fortegnet men meget store niveauforskelle.

Samlet set – Finansministeriet strækker sig meget langt for at kunne indregne dynamiske effekter af lempelser i skatter og afgifter.

# Finansministeriets argument vedrørende dynamiske effekter og offentligt forbrug

- Ikke en generel modstand mod at indregne det, men man mangler tilstrækkeligt empirisk grundlag
- Man kender ikke fortegnet (modsat ved skatteændringer) ved at ændre i det offentlige forbrug
- Det danske niveau for offentligt forbrug er i forvejen (for) højt – så der er ikke meget at vinde ved at øge tilførslen, og man taber ikke på at lave mindre nedskæringer

# Holder denne argumentation?

- Vi vil på baggrund af børnepasning som case teste, hvorvidt:
  - a) Empirien er god nok
  - b) Man kan håndtere modsatrettede fortegn (som på skatteområdet)
  - c) Betyder et højt nuværende niveau, at det er ligegyldigt, hvis man skærer ned – fx til at finansiere skattelettelser?

# Ingen empiri?

- Børnepasnings virkning på arbejdsudbuddet
- DØRS finder 12 studier, der beskæftiger sig med dette. Herunder et dansk studie (Simonsen 2010) og et norsk studie (Hardoy & Schøne 2015), der begge viser klar negativ sammenhæng mellem pris på børnepasning og kvinders arbejdsudbud.
- DØRS har også foretaget et studie på børnepasningens kvalitet og dens betydning for deltagelsesbeslutningen – meget lille selvfinansieringsgrad på 1,7 pct.
- DØRS (Kjeldsen) har lavet et opfølgende studie på timebeslutningen (ikke timetal men binær model deltid/fuldtid) – selvfinansieringsgrad nu på 10-12 pct.
- Altså både nyere empiri og flere studier for børnepasning end for skatteområdet!

# Hvilket fortegn har resultatet?

- Finansministeriet mener, at det er problematisk at lave regneregler på offentligt forbrug på grund af to modsatrettede effekter.
- Positiv arbejdsudbudseffekt – børnepasning frigør forældre til at arbejde og evt. arbejde mere
- Negativ arbejdsudbudseffekt - Indkomstvirkning ved stigende egenbetaling for daginstitutionspladser. Denne dynamiske effekt indregnes allerede. Omvendt betyder dette, at lavere egenbetaling skader arbejdsudbuddet.
- Indkomsteffekten – Det forhold, at et offentligt gode er gratis/billiggjort, kan betyde, at man potentielt arbejder mindre end, hvis man skulle betale den fulde pris for godet på det private marked.

## Fortegnsforvirring – således også på skatteområdet

Men det forhold, at fortegn kan gå begge veje gør sig jo også gældende på skatteområdet.

Her har vi en positiv substitutionselasticitet og en negativ indkomstelasticitet. Kort sagt gulerodseffekt vs. hængekøjeeffekt

Her er det altså IKKE et problem, at man kan have både positive og negative fortegn. Det løser man jo med middelrette skøn!

Substitutionselasticitet			Indkomstelasticitet		
Alle	Mænd	Kvinder	Alle	Mænd	Kvinder
1,47	0,73	2,23	-0,56	-0,27	-0,86
0,33	0,16	0,50	-0,12	-0,06	-0,18
0,17	0,08	0,25	-0,05	-0,02	-0,07
0,13	0,05	0,18	-0,02	-0,01	-0,03
0,11	0,04	0,16	-0,02	-0,01	-0,02
0,10	0,04	0,15	-0,01	-0,01	-0,02
0,09	0,04	0,15	-0,01	-0,01	-0,02
0,09	0,04	0,15	-0,01	-0,01	-0,02
0,08	0,04	0,15	-0,01	-0,01	-0,02
0,07	0,04	0,16	-0,01	-0,01	-0,03
0,10	0,05	0,17	-0,02	-0,01	-0,03

# Eksempel på indkomsteffekten fra 'Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer" – FM 2018

**Tabel a**

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

	<b>Indkomsteffekt</b>	<b>Substitutionseffekt</b>	<b>Deltagelseseffekt</b>	<b>Samlet effekt på arbejdsudbuddet</b>
	Fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner
1. Omkostningsreduktion	-75	65	5	-5
2. Øget forældrebetalingsandel	475	-410	-50	15

# Empiri for en indkomsteffekt?

- Ud af de 12 studier om børnepasning DØRS har undersøgt:
- 10 studier – højere priser – lavere arbejdsudbud
- 2 studier – ingen sammenhæng
- DØRS eget opfølgende studie (Kjeldsen) finder en signifikant timeeffekt (deltid til fuldtid) for fædre på ved stigende takster – det eneste studie, der viser en indkomsteffekt.
- Signifikant for fædre, men ikke signifikant for familiens samlede timebeslutning...
- Modsat er pædagogandelen (dvs. kvaliteten) signifikant for timebeslutningen for mødre OG for familien som helhed.



# Er et højt niveau ensbetydende med, at nedskæringer er uden betydning?

- Man kan komme op på et niveau for offentligt forbrug, hvor en ekstra investering ikke påvirker fx arbejdsudbuddet positivt i nævneværdig grad. Finansministeriet argumenterer i deres publikationer for, at det er der vi er, og at vores offentlige forbrug muligvis er for højt i deres optik.
- De skriver også, at der næppe vil være en effekt af mindre nedskæringer
- Men hvordan regner ministeriet egentlig på nedskæringer?
- Skrækeksempel – FM's beregning på Liberal Alliances økonomiske plan. 92.000 offentlige ansatte fyres for at finansiere skattelettelser – resultat - velstanden i samfundet øges med over 100 mia.
- Her er det en uspecificeret nedskæring på det offentlige forbrug, hvorved effekten på arbejdsudbud ikke rigtig kan måles – men lad os nu antage, at nedskæringerne primært gik ud over børnepasningen

Ikke helt ligegyldigt hvor man skærer og hvor meget...Og FM kvantificerer faktisk arbejdsudbuddet!

**Tabel a**

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

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

# Men Finansministeriet har ret i én ting

- Konkret udmøntning af offentligt forbrug lokalt kan være meget forskelligt.
- Hvor mange penge bruges på et område, og hvor klogt bliver pengene brugt?
- Det kræver et ret omfattende stykke evalueringsarbejde lokalt.
- Replik til Halsboe & Rosenkrantz – SØM-modellen har potentialer, men for at lave nationale elasticiteter på velfærds- og socialområdet, så kræver det en voldsom opgradering af forskning, evaluering og datainfrastruktur på landsplan.
- Forskningen på visse områder er dog allerede nu i stand til at håndtere dette – fx DØRS' forskning om børnepasning.
- Ikke alle områder af velfærden er nær så godt belyst som fx børnepasning – forskning er her påkrævet.

# Vismændene bakker os også op her!

”Når der generelt ikke indregnes dynamiske effekter af det offentlige forbrug og investeringer, pågår en ubalanceret vurdering af ændringer i skatte- og udgiftssystemet. Det gælder, hvad enten de offentlige udgifter fremmer eller hæmmer den økonomiske aktivitet.

Ovenstående betyder, at man i højere grad end i dag bør se skatte- og udgiftssiden i sammenhæng, når man analyserer effekten af tiltag.” -  
Dynamiske effekter af offentlige udgifter – DØRS 2017

# Opsamlende – skævheden i metoden

- Dynamiske effekter af lavere skat er dårligt belyst – men man bruger det i modellen
- Dynamiske effekter af fx børnepasning er faktisk på lange stræk bedre belyst – men man bruger det ikke i modellen
- Man anvender middelfrette skøn på skatteområdet, for at få et mere solidt estimat for elasticiteten, end der egentlig er belæg for, og man håndterer, at der både er positive og negative fortegn.
- Man anvender ikke middelfrette skøn på fx børnepasning, men afviser det med henvisning til, at der både kan være positive og negative fortegn.
- Man argumenterer for, at et højt velfærdsniveau gør øget offentligt forbrug virkningsløst, men forholder sig i mindre grad til potentiel skadevirkning ved nedskæringer selv om man faktisk kan vise, at det ER skadeligt for arbejdsudbuddet ved fx børnepasning med voldsomme nedskæringer.

# Konklusion – skal vi overhovedet have dynamiske effekter?

- På det nuværende grundlag mener vi grundlæggende slet ikke, at man bør anvende dynamiske effekter. Det er simpelthen for usikkert. Her er vi enige med fx Mogens Lykketoft.
- Dynamiske effekter kan bruges vejledende, men skal ikke indregnes, som det er tilfældet nu, hvor man kan bruge dynamiske effekter som reel finansiering af politiske forslag.
- Vi anerkender dog, at det kan blive svært at rulle det tilbage, og derfor går vi konstruktivt ind i diskussionen af, hvilken regnemaskine samfundet har brug for.

# Vores ønsker til Finansministeriets model

- Vi ønsker **IKKE** en politisk dikteret "rød regnemaskine"
- Givet vi fortsat skal arbejde med dynamiske effekter, skal der dog ske nogle drastiske ændringer, som gør regnemaskinen meget mere solid, retvisende, og afledt heraf, også mere politisk balanceret.
- Opdatering af det empiriske grundlag med nye danske studier inden for områder som skat, kompensationsgrad, skatteforvridningsfaktor m.m. Det kan ikke passe, at man stadig bruger studier fra miden af 1990'erne.
- Evalueringer af skattereformer, arbejdsmarkedsreformer mv. bør være obligatoriske.
- Hvor der helt oplagt er klar empiri for, at offentlig velfærd har positive dynamiske effekter (fx børnepasning), skal de implementeres i regnemaskinen.
- Der bør laves en stor forskningsindsats inden for som minimum de store velfærdsområder fx sundhed, børn & unge, ældrepleje og socialområdet etc.

Mange tak for jeres  
opmærksomhed!